

L'evoluzione dello Spoils System nelle Pubbliche Amministrazioni occidentali: rapporti fiduciari, merito ed efficienza

Prof. Efisio Gonario Espa

RELATORE

Prof. Edoardo Amato

CORRELATORE

Sofia Vitaggio Matr. 656082

CANDIDATO

**«La Pubblica Amministrazione non è semplicemente la gestione
delle regole, ma la capacità di tradurre i programmi politici in servizi
che cambiano la vita delle persone»
Woodrow Wilson**

Indice

1. Lo *Spoils System*, la *Performance* e il *New Public Management*

- 1.1 Introduzione allo “*Spoils System*”, dalla traduzione letterale al vero significato
- 1.2 Le nuove Pubbliche Amministrazioni “*performance based*”
- 1.3 Il *New Public Management* nelle amministrazioni occidentali in prospettiva comparata

2. Il sistema delle spoglie in Italia.

- 2.1 L'introduzione dello *Spoils System* sul territorio nazionale.
- 2.2 L'evoluzione normativa dello *Spoils System* in Italia
 - 2.2.1 La Legge n. 400 del 1988: Disciplina dell'attività di Governo e di ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
 - 2.2.2 Il Decreto legislativo n. 165 del 2001: Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni.
- 2.3 Le sentenze della Corte Costituzionale sul tema
 - 2.3.1 La fenomenologia dello *Spoils System* secondo Stefano Battini
- 2.4 Le recenti modifiche alla disciplina d'accesso alla dirigenza pubblica in attuazione del PNRR
- 2.5 La XIX legislatura, il Governo Meloni e lo *Spoils System* a Palazzo Chigi

3. Dall'origine allo stato attuale dello *Spoils System* negli Stati Uniti d'America

- 3.1 Gli esordi dello *Spoils System* negli USA con il Presidente Andrew Jackson
- 3.2 *Civil Service Reforms*: punti di convergenza tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America

3.3 Il Presidente Donald Trump contro il *deep state*: verso lo *spoils system* di massa

3.3.1 L'attuale amministrazione Trump: nuove dinamiche e continuità retorica

3.3.2 La “*Mad man theory*”

4. Il sistema belga: dalla tradizione alle prospettive di riforma

4.1 Il contesto storico-politico belga

4.2 La struttura federale della Pubblica Amministrazione belga

4.2.1 Il principio della doppia maggioranza e la redistribuzione delle competenze

4.2.2 Il Governo federale belga: composizione e competenze

4.3 Le procedure di selezione per la costituzione dell'azione amministrativa belga: *fonctionnaires statutaires* e *fonctionnaires contractuels*

4.3.1 I Gabinetti ministeriali: la “*Rule of Cabinet*” tra fiducia politica e tentativi di trasparenza

4.3.2 L'evoluzione storica delle competenze e delle pratiche di nomina in Belgio: gli esordi della selezione meritocratica

4.4 L'impatto del sistema sull'efficienza dell'azione amministrativa belga

5. Lo Spoils System e la categoria dirigenziale in Francia

5.1 L'evoluzione storica del rapporto politica - burocrazia: dall'*Ancien Régime* alla Rivoluzione Francese

5.1.1 Il periodo napoleonico e l'affermarsi di una burocrazia centralizzata

5.1.2 L'organizzazione amministrativa francese si estende in Italia: i prefetti

5.2 Il ruolo del capo dell'Eliseo

5.3 La normativa francese a disciplina dello *Spoils System*

5.3.1 Legge n. 83-634 del 13 luglio 1983: diritti e obblighi dei funzionari

5.3.2 *Code général de la fonction publique* (2021-2022)

5.4 Il modello dei “*Grand Corps d'État*” dal XIX secolo ad oggi

5.4.1 I *Corps techniques*

5.4.2 I *Corps administratifs*

5.5 Percorsi di reclutamento e selezione

5.6 La Pubblica Amministrazione in Francia e in Belgio: confronti e divergenze

6. Il sistema di dirigenza e la Pubblica Amministrazione nella Repubblica federale tedesca

6.1 Introduzione alla Pubblica Amministrazione tedesca

6.2 Indagine sul fenomeno dello *Spoils System* nella *Bürokratie* tedesca: il rapporto tra Politica e Amministrazione

6.2.1 L'eccezione dei funzionari politici

6.2.2 Il processo di reclutamento del personale pubblico

6.2.3 Le priorità nella procedura di nomina dei dirigenti pubblici in Germania

6.3 Parallelismi e divergenze con le amministrazioni occidentali limitrofe

7. Conclusioni

8. Bibliografia

9. Sitografia

10. Riferimenti normativi

11. Appendice

Introduzione

L'equilibrio tra ciclo politico e ciclo amministrativo costituisce da sempre un cardine fondamentale nell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche (AAPP) occidentali. Proprio dal bilanciamento di queste due componenti, può derivare l'efficienza della capacità amministrativa. Una AP risulta efficiente qualora questa sia capace di ottenere il massimo risultato possibile, impiegando la minima quantità di risorse a disposizione (tempo, risorse finanziarie, personale e altri *input*...). Ad oggi non disponiamo di un accurato metodo di misurazione dell'efficienza delle amministrazioni, ma è possibile affermare che per "Amministrazione efficiente" si intenda un Ente capace di produrre *output* qualitativamente elevati tramite un minor consumo di *input*.

La tensione tra la legittimazione democratica - la quale richiede un costante e regolare ricambio politico - e la continuità tecnica - propria della burocrazia - ha generato, nel tempo, modelli differenti di reclutamento e nomina dei vertici decisionali: da un lato il "*Merit System*", basato su procedure concorsuali di accesso e criteri meritocratici, e dall'altro lo "*Spoils System*", fondato sulla fiducia politica e sul ricambio della fascia dirigenziale in funzione dell'esito elettorale.

Partendo da questa dicotomia, la presente tesi si propone di esaminare, attraverso un approccio comparativo, l'efficienza dello *Spoils System* in cinque Paesi chiave della realtà occidentale: Italia, Stati Uniti d'America, Belgio, Francia e Germania.

La selezione degli Stati qui esaminati è finalizzata a focalizzare l'attenzione dello studio principalmente sul panorama europeo, offrendo un confronto tra i diversi sistemi adottati in quattro dei maggiori Paesi membri dell'Unione Europea. L'inclusione degli Stati Uniti si è rivelata imprescindibile, data la rilevanza storica e teorica del paese quale luogo d'origine del fenomeno in oggetto. L'indagine mira inoltre a confrontare l'esperienza italiana con quella di tre grandi realtà europee, al fine di evidenziare eventuali analogie e differenze nell'implementazione del sistema e nelle relative conseguenze.

L'obiettivo del lavoro è dunque quello di rispondere alla seguente domanda di ricerca: la rotazione del personale dirigenziale legata alle variazioni politiche favorisce l'efficientamento della capacità amministrativa - fornendo stabilità ed esperienza all'interno dell'apparato - o la ostacola, risultando incoerente rispetto ai principi costituzionali di legalità, buon andamento e imparzialità?

Per illustrare in modo esaustivo le dinamiche in esame, l'indagine adotta un approccio comparativo, articolato in tre filoni principali. Il primo riguarda il quadro teorico-normativo, all'interno del quale vengono definiti, in particolare, i concetti di *Spoils System*, *Performance* e *New Public Management*; successivamente, vengono ricostruiti i principi dell'articolo 97 della Costituzione italiana che caratterizzano la macchina amministrativa. Il secondo filone presenta una disamina dettagliata per ciascuno degli ordinamenti nazionali considerati, indagando sui percorsi storici, sulle evoluzioni legislative e, in modo specifico, sui meccanismi di nomina relativi alla decadenza e al rinnovo degli incarichi apicali.

Il terzo filone, infine, integra l'analisi con testimonianze dirette raccolte attraverso interviste a esperti di rilievo provenienti da tre Stati differenti: Stefano Battini (Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università La Sapienza) per l'Italia, Quentin Richard (*Premier attaché* presso la direzione FEDER - *Fonds européen de développement régional* - nonché pilastro di SPRB - *Service Public Régional Brussels - Bruxelles International*) dal Belgio, e Carolin Robert (*Assistant desk officer* presso il *Auswärtiges Amt* - Ministero degli affari esteri tedesco) dalla Germania. Le dichiarazioni complete sono disponibili in appendice.

Lo studio si articola in sei capitoli. Il primo espone in modo chiaro e sistematico i concetti chiave di *Spoils System* - inteso come prassi che consente al potere politico di nominare, sostituire o revocare dirigenti pubblici di fiducia - *Performance* e il paradigma del *New Public Management*, che, per quanto ormai affiancato da specifici approcci legati alla *Public governance* e al *Public Value*, continua a promuovere una gestione orientata ai risultati e alla responsabilizzazione dei funzionari pubblici. I quadri teorici essenziali

vengono illustrati affinché il lettore disponga degli strumenti interpretativi necessari a comprendere appieno le analisi più dettagliate esposte nei capitoli seguenti.

Il secondo capitolo si dedica invece allo studio dell'Italia: dalla Legge Mattarella del 1993, passando per il d.lgs. 165/2001 fino alle riforme successive (Frattini 2002, Madia 2015) e alle più recenti decisioni nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e della XIX legislatura.

Particolare attenzione è riservata alla giurisprudenza costituzionale, con un focus sulla sentenza n. 52 del 2017.

Il terzo capitolo ripercorre l'esperienza statunitense, partendo dalle origini dello *Spoils System* nell'Ottocento, e reso celebre dall'amministrazione di Andrew Jackson (1829-1837). Il nome di questa prassi deriva dall'espressione "*to the victor belong the spoils*" (trad. al vincitore appartiene il bottino), utilizzata dallo stesso Jackson per legittimare la prassi di attribuire incarichi di vertice a figure politicamente fedeli, anche se spesso prive delle qualifiche necessarie, consolidando così il potere del partito di maggioranza anche all'interno delle Istituzioni. A fronte delle crescenti derive clientelari e dei numerosi casi di inefficienza, la svolta normativa avvenne con il *Civil Service Act* del 1883 (noto come *Pendleton Act*), promosso dal senatore del Partito Democratico George H. Pendleton e firmato dal Presidente Chester Arthur. Questo introdusse per la prima volta un sistema di selezione basato su esami di merito e sancì il divieto di licenziamenti causati da motivazioni politiche. Fu inoltre istituita la *Civil Service Commission*, incaricata di vigilare sulla regolarità delle prove concorsuali. Il progressivo ampliamento del servizio civile competitivo fu favorito dal *Ramspeck Act* del 1940, che autorizzò con ordine esecutivo l'estensione del sistema pendletoniano, e del *Civil Service Reform Act* del 1978, che sostituì la Commissione sopra citata con il *Merit System Protection Board* (MSPB), ristrutturando inoltre l'*Office of Personnel Management* (OPM) per tutelare i diritti dei dipendenti e garantire procedure di assunzione e sanzione basate su criteri oggettivi. Infine, nella parte conclusiva, il capitolo esamina le dinamiche contemporanee, concentrandosi sulle strategie adottate dall'amministrazione Trump per contrastare il cosiddetto "*Deep State*" (con questa definizione si fa riferimento ad un potere "ombra" interno allo

Stato, animato dalla difesa di interessi burocratici o istituzionali autonomi rispetto alla *leadership* politica; questo è costituito da una presunta rete di funzionari pubblici, consulenti e dirigenti tecnici all'interno degli apparati federali che - sottratti al controllo diretto dell'Esecutivo di turno - agirebbe, secondo alcuni critici, per ostacolare o rallentare l'attuazione delle politiche volute dal Presidente).

Per ciò che concerne il quarto capitolo, quest'ultimo analizza il sistema belga, caratterizzato dalla distinzione tra *fonctionnaires statutaires* e *fonctionnaires contractuels*, valutando le riforme in atto e sottolineando il loro orientamento crescente verso l'utilizzo di criteri meritocratici durante la fase di selezione del personale.

Il quinto approfondisce il modello francese, esaminando inizialmente la strutturazione della burocrazia napoleonica fino al periodo di istituzione dei *Grand Corps d'État*.

I funzionari dei grandi corpi dello Stato arrivano ad occupare queste posizioni di grande caratura a seguito di procedure altamente selettive, tra cui il superamento di concorsi pubblici o la frequentazione di scuole di alta formazione come l'*Institut national du service public* (INSP) - sostituito della precedente e prodromica *École Nationale d'Administration* (ENA), radicalmente riformata dal Presidente Macron nel dicembre 2021. A supporto dell'analisi si richiamano riferimenti normativi fondamentali - tra cui la Legge n. 83-634 del 13 luglio 1983: "diritti e obblighi dei funzionari" e il *Code général de la fonction publique*. Vengono inoltre descritti i percorsi di reclutamento nei *Corps techniques* e *administratifs*, nonché i meccanismi di potere tra l'*Élysée* e i prefetti.

Il sesto capitolo, infine, delinea la struttura multilivello della burocrazia tedesca, soffermandosi sulle modalità di reclutamento del personale amministrativo ed in particolare sull'eccezione dei funzionari politici e dei relativi criteri di nomina dei dirigenti, mettendo in luce analogie e differenze rispetto agli altri modelli occidentali.

Ogni modello bilancia, dunque, in modo diverso il controllo politico rispetto all'autonomia burocratica, l'uniformità rispetto alle specificità locali, e la rigidità concorsuale rispetto alla rapidità procedurale. Di fronte a questa

molteplicità di approcci, il compito dei legislatori e dei riformatori odierni è quello di individuare formule ibride capaci di garantire decisioni tempestive senza rinunciare alla qualità del servizio, coniugando flessibilità e merito, trasparenza e adattabilità.

La letteratura comparata dimostra quanto, nei Paesi in cui l'area fiduciaria si estende orizzontalmente e verticalmente - come avviene in Italia e, in misura leggermente minore, in Belgio - il rischio di possibili effetti negativi sul rendimento amministrativo potrebbe evidenziarsi in maniera più marcata. Nel contesto italiano, ad esempio, vedremo come lo *Spoils System* investe migliaia di posizioni a vari livelli, interrompendo la continuità operativa e esponendo l'amministrazione al rischio di perdita di competenze preziose; mentre, in Belgio, seppur su scala più contenuta, la recente espansione delle nomine politiche ha generato situazioni analoghi. Al contrario degli esempi su menzionati, in Germania, dove il modello fiduciario si riduce all'eccezione dei "funzionari politici" rispetto al principio del posto a vita (*Lebenszeitprinzip*), è evidente una maggiore tutela nei confronti della stabilità del personale, oltre che una minore dispersione di *know-how*, il che gioca a favore di una maggiore coesione nella gestione amministrativa.

Affinché l'efficienza complessiva non venga compromessa, il confronto internazionale propone dunque un mantenimento del sistema fiduciario entro determinati limiti numerici e temporali. Si suggerisce pertanto la possibilità di perimetrare nuovi percorsi di miglioramento tramite l'unione di caratteristiche specifiche appartenenti ai vari Stati esaminati: l'eccellenza formativa dell'INSP francese, la celerità delle procedure digitali tedesche, la coesione ideologica del modello americano, la solida tradizione concorsuale italiana e la gestione federale belga, sono tutti elementi di un *puzzle* potenzialmente perfetto.

Dall'insieme di queste esperienze, la presente tesi si pone l'obiettivo di combinare analisi teorica, *case study* nazionali e testimonianze dirette - offrendo un quadro articolato e comparato - al fine di ricercare le componenti necessarie affinché si possa rendere l'ambiente amministrativo meglio organizzato e coerente, individuando una *best practice* capace di rispondere in maniera celere ed adeguata alle varie esigenze dei propri Governi e in ultima analisi dei cittadini.

RINGRAZIAMENTI

Desidero esprimere un sentito ringraziamento ai docenti e agli esperti intervistati, Stefano Battini (Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università La Sapienza), Quentin Richard (*Premier attaché* presso la direzione FEDER - *Fonds européen de développement régional* - nonché pilastro di SPRB - *Service Public Régional Brussels - Bruxelles International*), e Carolin Robert (*Assistant desk officer* presso il *Auswärtiges Amt* - Ministero degli affari esteri della Germania), per la loro squisita collaborazione nella preparazione di questo lavoro.

La grande disponibilità dimostrata e la generosità con cui sono state condivise le rispettive esperienze e conoscenze hanno arricchito in modo significativo il mio studio, offrendo una prospettiva unica e fondamentale per l'analisi del fenomeno dello *Spoils System*.

Il mio ringraziamento volge anche al Professor Marco De Giorgi, il cui contributo è stato essenziale non solo per aver reso possibile l'organizzazione di uno dei momenti di incontro con un grande esperto della Pubblica Amministrazione belga, ma anche per avermi seguito con attenzione e professionalità durante l'ultimo semestre del mio tirocinio inPa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, rendendomi parte attiva nei progetti e mostrandomi le vere capacità della macchina amministrativa.

Un grazie particolare va infine al mio relatore, il Professor Efisio Gonario Espa. Desidero esprimere la mia più sincera gratitudine per il costante supporto, la guida esperta e i preziosi consigli ricevuti nel corso della preparazione di questa tesi.

La sua comprensione e disponibilità nel seguirmi durante il percorso di ricerca, così come la sua capacità di motivarmi nei momenti di incertezza, sono state determinanti, rendendo questa esperienza tanto formativa quanto stimolante.

Capitolo 1

Lo *Spoils System*, la *Performance* e il *New Public Management*

1.1 Introduzione allo “*Spoils System*”, dalla traduzione letterale al vero significato

Il termine "*Spoils System*", nato negli Stati Uniti d' America, fu reso celebre a partire dall'anno 1832, grazie al discorso del senatore William Marcy nel quale difese una delle nomine del Presidente Andrew Jackson questa definizione acquisì grande notorietà. Dall'espressione "*to the victor belong the spoils of the enemy*", che significa "al vincitore spetta il bottino del nemico"¹; in pratica, chi vince le elezioni politiche ottiene il "bottino" (*spoils*, appunto) e in seguito premierà chi lo ha aiutato, anche se le personalità designate non dispongono dell'esperienza o delle qualifiche specifiche per il ruolo che sono chiamate a ricoprire. Lo *spoils system* è dunque identificabile come una prassi politica in virtù della quale gli alti dirigenti della Pubblica Amministrazione si alternano con il cambiare del Governo ². Il vincitore politico distribuisce incarichi pubblici apicali e posizioni governative ai propri sostenitori o ai membri del proprio partito, invece di basarsi su indicatori quali merito o competenza, infatti, a questo modello si contrappone il “*merit system*”, ovvero un modello neutrale in cui i dirigenti sono selezionati di norma tramite concorso pubblico.

¹ *Spoils System*, Encyclopaedia Britannica, 28 marzo 2024, consultato il 09 febbraio 2025, <https://www.britannica.com/topic/spoils-system>.

² *Spoils System*, Enciclopedia Treccani, consultato il 23 febbraio 2025, <https://www.treccani.it/enciclopedia/spoils-system/>.

A partire dalla prima metà degli anni Novanta, con l'affermarsi dei sistemi elettorali maggioritari, l'espressione "*Spoils System*" iniziò a far parte anche del linguaggio politico italiano, indicando l'insieme delle figure di potere scelte dagli organi politici e, sebbene questo modello di selezione dei vertici amministrativi avvenga su base fiduciaria, è necessario applicarlo con particolare cautela affinché risulti in linea con i principi costituzionali di legalità, buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione. Negli ultimi anni il legislatore statale ha cercato più volte di allargare l'ambito di applicazione dello *Spoils System*, così come verificatosi in riferimento alla riforma della dirigenza pubblica proposta dalla Legge Madia. Questi eccessi sono stati sistematicamente censurati dalla Corte costituzionale, che in numerose pronunce ha ribadito che essi comportano la precarizzazione del ruolo della dirigenza e si pongono perciò in contrasto con il principio di imparzialità (che impone di sottrarre la dirigenza all'influenza dei partiti politici) e con quello di buon andamento (che assicura la continuità dell'azione amministrativa) sanciti dall'art. 97, comma 2 della Costituzione ³.

La dirigenza pubblica rappresenta un elemento cruciale delle Pubbliche Amministrazioni, in quanto essa ricopre una rilevanza strategica per le *performance* delle organizzazioni pubbliche e per il buon rendimento delle politiche, così come evidenziato in gran parte dalla letteratura specialistica (sia essa giuridica, organizzativista, aziendalista, sociologica e politologica). Essendo la dirigenza il principale sensore dell'organizzazione, come tale necessita di essere alimentata, sviluppata ed adeguata a seconda delle trasformazioni delle funzioni amministrative e del contenuto delle politiche perseguite dalle amministrazioni.⁴

Tenendo dunque in considerazione entrambe le facce della medaglia, si osserva come lo *Spoils System* abbia un duplice effetto rispetto alla garanzia di una macchina amministrativa efficiente e leale. Da un lato, il modello

³ Racca, P., *Spoils system e dirigenza pubblica (nota a sentenza della Corte Costituzionale n.52 del 2017)*, Osservatorio Associazione Italiana Costituzionalisti (Fascicolo n. 3/2018), 2018.

⁴ Carboni, N., Antonelli, V., La Spina, A., *Sistemi di sviluppo della dirigenza in prospettiva comparata - I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento*, eticaPA, Luiss Press, Roma, 2015.

fiduciario permette di assicurare una linea di azione omogenea tra la sfera politica e quella amministrativa, mentre dall'altro questo metodo risulta ostile alla continuità e alla stabilità, quali dovrebbero essere caratteristiche intrinseche dell'organico, dato che, in questo modo, le figure apicali continueranno a ruotare in base al cambiamento del vento politico.

1.2 Le nuove Pubbliche Amministrazioni “*performance based*”.

Analizzando il rapporto intercorrente tra politici e cittadini, risulta chiara l'essenzialità della “promessa politica” - avanzata da parte dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati - e di cosa concretamente ne discenda, andando oltre le parole futili. Al fine di collegare, tentando di rendere quanto più speculari possibile le due sfere, è stata creata la misurazione della *performance*; questa consiste in una valutazione dell'azione amministrativa che parte dall'obiettivo preposto dalla classe politica e analizza nella fase successiva i risultati concretamente ottenuti a seguito dell'esercizio dell'azione amministrativa. Il modello “*performance based*”, in riferimento alle Pubbliche Amministrazioni, intende dunque misurare la loro capacità di rispondere alle attese dei diversi portatori di interessi pubblici (es. cittadini, utenti, dipendenti, aziende ecc...).

Nell'ottica di una pianificazione strategica delle amministrazioni, la *performance* interviene a supporto del miglioramento della qualità dei servizi per la cittadinanza, contribuisce alla definizione preventiva del *budget*, guida l'organico verso un aumento significativo della produttività e permette infine di mettere a paragone programmi appartenenti ad Istituzioni Pubbliche differenti tra loro.

Direttamente correlato, è il “*performance management*”, frutto della sommatoria di tre fasi che danno vita al “ciclo della *performance*”, quali: *planning*, *measurement* ed *evaluation*. Partendo dall'elemento di pianificazione, questa fase consiste nell'identificazione degli obiettivi da

raggiungere; a seguire, con la nozione di “*measurement*”, si intende la misurazione dei risultati ottenuti (quali saranno quantificabili per mezzo di *standard* predeterminati, come completezza, costo e velocità). Inoltre, la misurazione può intervenire in tre momenti diversi: *ex ante*, - ovvero prima dell’applicazione, attestando l’accuratezza e la fattibilità del modello previsto - *in itinere* - permettendo, qualora servisse, un intervento tempestivo sulla gestione della procedura, così da migliorarne le fasi successive - ed *ex post* - misurando la qualità del prodotto finale tramite specifici sistemi di rilevazione. In ultima battuta, si prevede la fase di valutazione, quale avrà ad oggetto i risultati derivanti dall’attività svolta, analizzando l’eventuale raggiungimento dell’obiettivo preventivato. Questa fase di *evaluation* potrebbe però costituire un nodo critico lungo il processo della *performance*, in quanto risulta particolarmente sensibile al soggetto che la effettua e per quali motivi questo agisca. Approfondendo brevemente quest’ultimo punto, la valutazione può essere di carattere tecnico - qualora si riferisca esclusivamente al funzionamento dei servizi e al raggiungimento di obiettivi - ma anche di carattere politico, ed è qui che spesso i nodi vengono al pettine. La valutazione politica si bipartisce ancora in interna ed esterna: interna se persegue il mero scopo di informare la componente politica nella fase iniziale di *decision making*, mentre viene denominata esterna se mira alla ricerca del consenso (questa una delle fattispecie in cui la fase di valutazione risulta più sensibile). Vale altresì ricordare che tutti gli Stati membri dell’Unione Europea hanno adottato modelli di retribuzione di risultato (*pay for performance*) collegati a sistemi di misurazione e valutazione della *performance*; medesima tendenza si è poi affermata in seno all’OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), dove negli ultimi quarant’anni il 93% dei Governi ha introdotto processi di misurazione di valutazione della *performance* individuale e/o di gruppo, mentre l’80% ha adottato sistemi di incentivazione retributiva legati alla *performance*⁵.

⁵ Art. 1, comma 2, d. lgs. del 30 marzo 2001, n.165.

Il settore amministrativo, oggi basato sul criterio “*performance based*” è poi noto per la sua organizzazione multidimensionale. Da qui un’osservazione: la componente della multidimensionalità ostacola l’oggettività della valutazione, in quanto è difficile disporre di indicatori che riflettano la *performance* corrispondente alla totalità delle Pubbliche Amministrazioni, in quanto ogni Ente risponde ad attese diverse e derivanti da portatori di interessi differenti. Per questo motivo, nel tentativo di individuare un *file rouge* che unisca e permetta di comparare l’operato frutto di diverse azioni amministrative, interviene il principio del buon andamento, caposaldo della vita amministrativa. Questo principio ingloba al suo interno fondamentali concetti, quali: efficacia, efficienza, equità ed economicità; tenendo sempre ad obiettivo l’idea di muovere le amministrazioni verso uno schema di risultato. Il principio di efficacia sopracitato misura la capacità della Pubblica Amministrazione di raggiungere gli scopi prefissati e dunque analizza il rapporto intercorrente tra i risultati ottenuti e gli obiettivi prestabiliti; mentre il principio di efficienza mette in relazione la quantità di risorse impiegate con il risultato raggiunto - ad esempio, può accadere che l’azione amministrativa sia efficace ma non efficiente, poiché ha conseguito i risultati auspicati, ma ha sprecato troppe risorse e viceversa. A seguire, il principio di economicità, il quale impone il minore uso di risorse possibile, in modo che i costi della gestione amministrativa non solo non superino i benefici preordinati, ma risultino anche proporzionati ed adeguati rispetto ad essi ⁶. A tal proposito, un riferimento normativo di rilevanza è costituito dal Decreto Legislativo del 27 ottobre 2009 n. 150 (novellato dal Decreto Legislativo n.74 del 2017, il quale stabilisce e regola il “Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP)”, imponendo che tutte le amministrazioni pubbliche rispettino l’obbligo di valutare con cadenza annuale la propria *performance* organizzativa e individuale ⁷.

⁶ Amaolo, A., *Il principio del buon andamento e i suoi corollari*, Ratio Iuris Anno XIX – Numero CCXVIII – Serie 1/25, Direkta Editori, Roma, 12 ottobre, 2015.

⁷ Art. 7, comma 1, d.lgs. del 27 ottobre 2009 n. 150.

Un'ulteriore caratteristica della macchina amministrativa è quella complessità, dovuta all'interdipendenza che sussiste tra i diversi livelli istituzionali. Dato che le Pubbliche Amministrazioni sono organizzazioni durature, autonome, dinamiche e unitarie, queste tendono al raggiungimento di obiettivi comuni nell'interesse collettivo delle comunità di riferimento, il comporta la necessità di un'organizzazione multi-livello e di una contemplazione tra diversi obiettivi. Il sistema *multi-level* prevede che i vari operatori lavorino in sinergia per il raggiungimento del medesimo obiettivo; risulta quindi chiaro in questo frangente che la misurazione della *performance* non sia sempre lineare e cristallina.

Considerata la dinamicità e l'eterogeneità della struttura, date dai diversi livelli presenti, queste caratteristiche non permettono di identificare il risultato finale come un unico *item* e, soprattutto, non sempre totalmente quantificabile. Sebbene il sistema "*performance based*" si differenzi per il suo approccio estremamente concreto, sfuggono a questo tutte quelle attività che non possono essere propriamente misurate, distorcendo così la visione del panorama manageriale complessivo, indirizzandolo erroneamente verso obiettivi parziali e correndo il rischio di una manipolazione delle misure e una collisione con le logiche politiche.

È necessario infine sottolineare la stretta relazione tra il ciclo della *performance* e quello finanziario, infatti, è proprio dal punto di convergenza di questi due che nasce il ciclo economico, seguito dall'avvio dei controlli di gestione. A supporto di una pianificazione strategica e di una gestione ottimale della *performance* delle Pubbliche Amministrazioni interviene infatti il PIAO (Piano integrato di Attività e Organizzazione), introdotto con il Decreto Legge del 09 giugno 2021 n.80, garantendo maggiore coesione e coordinamento all'interno della macchina amministrativa. Considerata la fluidità del contesto esterno, il PIAO, sebbene abbia una durata triennale, viene aggiornato annualmente entro il 31 gennaio ⁸ da ogni amministrazione pubblica, a

⁸ Art.7, comma 1, d.lgs del 30 giugno 2022, n.132.

qualsiasi livello (centrale, regionale e locale) in quanto la cadenza annuale garantisce un'innovazione periodica, riflettendo eventuali cambiamenti nelle priorità previste e nel bacino delle risorse disponibili.

Infine, con lo scopo di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e, ancor più in generale, l'efficienza e la trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, il modello "*performance based*" ha introdotto una serie indicatori - espressamente individuati all'articolo 21 del Decreto Legislativo del 2011 n.91 - predisposti per una corretta valutazione della *performance*; i quali uniti al nuovo sistema di premialità e, in corrispondenza, delle nuove misure sanzionatorie (che dipendentemente dal grado di gravità, possono estendersi fino al licenziamento disciplinare⁹), diventa progressivamente più concreta la possibilità di avvicinare l'azione amministrativa al tanto ambito concetto di meritocrazia.

1.3 Il *New Public Management* nelle amministrazioni occidentali in prospettiva comparata

Ogni Istituzione Pubblica ha un ruolo specifico e speciale, con dei meccanismi che, a differenza del settore privato, sono unici per ognuna e che richiedono al loro apice un *manager* adatto alla fattispecie. La categoria di cui fanno parte queste figure apicali è quella dei "dipendenti pubblici", termine con cui si fa riferimento a tutti coloro i quali abbiano un rapporto di lavoro alle dipendenze di un'Istituzione Pubblica. Ricordiamo però che con il termine "pubblico impiego" non si intendono esclusivamente i dipendenti di un Ente Pubblico, bensì, tutti coloro i quali abbiano dei rapporti con la PA.

⁹ Art. 55 quater, comma 1, lett. f quinquies, d.lgs. 30 marzo 2001, n.165.

A fronte del recente fenomeno di blocco del *turn-over*, questa categoria è stata destinataria di numerose modifiche: tenendo ben a mente che il numero di dipendenti pubblici presso le PA dipende direttamente dalle disponibilità di bilancio, a partire dal 2011 è stata registrata una drastica riduzione del numero dei dipendenti, naturale conseguenza della riduzione delle spese per la formazione del personale. Come se non bastasse, data la situazione critica, i Governi europei decisero di intervenire anche con un taglio ai salari dei dipendenti pubblici: esempio chiave fu la Spagna, che dopo aver firmato un accordo Governo sindacati per il rinnovo del contratto del settore pubblico 2010-2012, annunciò l'intenzione di comprimere i salari del settore pubblico, applicando una riduzione media del 5% ¹⁰ (tale blocco rimase invariato per tutta la durata dell'anno 2011). A seguire la Grecia, dove i tagli al salario indiretto sono passati dal 12% al 20%.

Contemporaneamente, si è registrato un blocco degli stipendi nella grande maggioranza dei Paesi OECD (*Organization of Economic Cooperation and Development*), dove la privatizzazione, insieme al congelamento delle assunzioni, sono state le risposte più frequenti da parte degli stati membri. Dinanzi a dati tanto negativi, in Italia sono intervenute delle riforme sulla Pubblica Amministrazione che hanno cercato di indirizzare la struttura amministrativa verso il *New Public Management*.

Provando a rendere il lavoro pubblico più efficiente e cercando di allinearlo al settore privato, l'obiettivo era dunque quello di raggiungere un maggiore grado di flessibilità e di accrescere la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici. Si avviarono così innovativi processi di “*reskilling*” (imparare competenze nuove) e “*upskilling*” (migliorare le competenze già esistenti) destinati a tutti i componenti dell'azione amministrativa. Perimetrando il percorso che l'Italia intende intraprendere, la missione risulta dunque la seguente: provare a rendere il settore pubblico più efficiente, nonostante i numerosi ostacoli (tra cui, *in primis*, la riduzione delle risorse a disposizione e la presenza di una grande frangia del personale appartenente a fasce d'età

¹⁰ FP CGIL, *I tagli ai salari dei dipendenti pubblici in Europa - Come i Governi europei fanno pagare la crisi ai lavoratori del settore pubblico*, 18 Luglio 2011.

avanzate - dato che recentemente l'età media registrata ammontava a 50,4 anni¹¹ - e spesso demotivata, nonché tendenzialmente poco competente. In risposta, sono state introdotte in Italia le cosiddette “riforme del pubblico impiego”, partendo dal decreto legislativo del 3 febbraio 1993 n.29 - Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego (anche conosciuto come “decreto Cassese”) - troviamo a seguire la Legge del 15 marzo 1997 n.59 - Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa (Legge Bassanini) - poi la Legge del 04 marzo 2009 n. 15 - ancora una volta riguardante la produttività nel pubblico impiego (anche conosciuta come Riforma Brunetta), arrivando infine alla Legge del 07 agosto 2015 n.124 - Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche¹² (Riforma Madia).

Investire sulla preparazione dei *manager* pubblici e riformare la Pubblica Amministrazione sono tutt'altro che obiettivi divergenti; alla luce di ciò, è necessario osservare con maggiore dettaglio la riforma della dirigenza pubblica tentata nell'ambito della Legge Madia, la quale proponeva l'ottenimento della mobilità dei dirigenti ed una competizione per gli incarichi. Sebbene questa fosse stata completata con delibera del Consiglio dei Ministri, il procedimento fu interrotto in extremis da una sentenza della Corte costituzionale, successivamente agli ulteriori ostacoli posti da dirigenti che, da posizioni privilegiate, avrebbero avvertito il pericolo potenzialmente presente nel sistema di mobilità e di concorrenza degli incarichi dirigenziali¹³.

Proseguendo sulla nostra linea temporale, arriviamo all'anno 2020 con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), promuovendo concorsi più veloci e trasparenti, e mirando contemporaneamente al rafforzamento e alla

¹¹ Trovati, G., *Dipendenti pubblici, Italia ancora ultima tra i big europei*, Il Sole 24Ore, Roma, 22 gennaio 2025.

¹² Legge del 7 agosto 2015, n. 124 (Legge Madia).

¹³ Mattarella, B.G., *Migliorare il nostro sistema senza replicare i difetti altrui. Ecco come riformare la dirigenza pubblica*, Luiss Open, 2021. <https://open.luiss.it/2021/04/29/migliorare-il-nostro-sistema-senza-replicare-i-difetti-altrui-ecco-come-riformare-la-dirigenza-pubblica/>.

Il riferimento nel testo è alla sentenza della Corte Costituzionale n.251 del 2016.

valorizzazione del capitale umano. Inoltre, in contrasto al fenomeno di invecchiamento dei dipendenti pubblici, si cerca di rendere la PA più attraente agli occhi dei giovani, innovando il percorso di carriera e dividendola in più “gradini”, permettendo i cosiddetti “scatti” e i relativi aumenti di stipendio, ferma restando l’ottica dell’incentivazione.

Nonostante la ripresa delle assunzioni, l'Italia conta 5,7 impiegati pubblici ogni 100 abitanti, contro i 6,1 della Germania, i 7,3 della Spagna, gli 8,1 del Regno Unito e gli 8,3 della Francia ¹⁴; questi preoccupanti dati ci fanno subito comprendere che nonostante i tentativi di ripresa e la spinta ricevuta grazie al PNRR, la nostra Nazione si presenta ancora oggi con uno dei sistemi organici più leggeri tra le grandi potenze europee.

Inquadrata a questo punto l’ottica di managerializzazione della dirigenza pubblica, bisogna adesso riuscire ad inquadrare le professionalità necessarie, responsabilizzandole e valorizzandole. La capacità manageriale del dirigente pubblico fa di questa figura un pilastro portante nelle PA, in quanto il *manager* detiene il compito di incentivare i pubblici dipendenti e orientarli al risultato. Una volta pianificato il *modus operandi* e attratto il personale - al fine di consentire l’efficiente ed efficace perseguimento degli interessi pubblici - occorrerà anche la capacità di saperlo trattenere. Infatti, pur mantenendo un tono gerarchico, il dirigente nell’era del *New Public Management* deve essere in grado di comprendere i fabbisogni del suo ufficio, garantendo quanti più possibili elementi del benessere organizzativo (es. a possibilità di ascolto reciproco, piuttosto che il senso di condivisione di obiettivi comuni e un’atmosfera serena sul luogo di lavoro). È qui necessario sottolineare l’essenzialità delle capacità relazionali nell’*asset* della Pubblica Amministrazione, tanto nella fase di reclutamento quanto nelle successive attività di formazione. Dati i numerosi cambiamenti del contesto esterno e le numerose innovazioni di concetto, può accadere in questa nuova fase che il dirigente venga chiamato a costruire il suo ufficio, dovendo identificare il numero di dipendenti da assumere, tenendo sempre conto delle risorse

¹⁴ Trovati, G, *Dipendenti pubblici, Italia ancora ultima tra i big europei*, Il Sole 24Ore, Roma, 22 gennaio 2025.

economiche a disposizione, oltre a dedurre quali siano le tipologie di professioni tecniche necessarie che possano “arricchire” l’ufficio, (basandosi anche sulle dinamiche del contesto esterno). In riferimento alle figure tecniche, date le nuove innovazioni digitali, diventano sempre più essenziali i cosiddetti “*professionals*” - parliamo di figure come ingegneri, architetti, informatici e geometri - nonché talenti spiccati su specifiche materie al di fuori della rosa giuridico-amministrativa, quali permetteranno un arricchimento della capacità amministrativa dell’ufficio. Una situazione alternativa può invece verificarsi qualora il *manager* si trovi a capo di una struttura già esistente; in quel caso, sarà suo compito riuscire a valorizzare ciò che di buono trova in questo.

Ricordiamo che il nostro sistema amministrativo può essere percepito come decentrato, in quanto le singole amministrazioni giovano di un certo grado di discrezionalità nello sviluppo del modello di classificazione delle competenze richieste. Un punto a favore è sicuramente quello di avere una maggiore autonomia organizzativa potendo personalizzare i propri modelli, ma, dall’altra parte della medaglia, ciò comporta il rischio di generare un disequilibrio nella qualità dei servizi, quali essendo frutto delle scelte delle singole amministrazioni, creano un panorama eterogeneo e frammentato. Inoltre, il nostro sistema amministrativo italiano, è collocabile nel sistema “*career-based*” (insieme a Francia, Germania e Spagna), quale si contrappone al “*position-based*”, particolarmente utilizzato nei territori quali Stati Uniti d’America e Regno Unito.

Il primo sistema risulta chiuso, ovvero, l’accesso tramite concorso pubblico, è finalizzato ad una carriera esclusivamente perimetrata dal settore pubblico; differentemente, il secondo modello presenta una maggiore apertura, data la possibilità di mobilità dal settore pubblico a quello privato. Per questo motivo, il *New Public Management* intende introdurre maggiore flessibilità, contemplando la possibilità di muoversi da un’amministrazione all’altra, cercando ancora una volta di rendere il settore pubblico più appetibile ed elasticizzando le mentalità dei burocrati “*old-school*”, così da rendere l’organico sempre più competitivo sul panorama europeo.

Capitolo 2

Il sistema delle spoglie in Italia

2.1 L'introduzione dello Spoils System sul territorio nazionale

Lo *Spoils System* è stato introdotto in Italia a seguito di una successione di leggi adottate nelle prime legislature della cosiddetta seconda Repubblica. Ovviamente, anche in precedenza la politica non era immune dalla *passion des places* che, tuttavia, si organizzava nelle diverse forme della lottizzazione¹⁵. Il sistema delle spoglie “all’italiana” muove pertanto da due presupposti: uno politico e uno istituzionale, i quali si sono affermati a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. Le alternanze susseguitesi al Governo nazionale hanno spinto le forze politiche in competizione a privilegiare tecniche come l'azzeramento e la sostituzione, piuttosto che optare per la condivisione e la spartizione del potere di nomina, così come avveniva in passato. D'altro canto, si nota come l'introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione abbia comportato la quasi totale sottrazione ai vertici politici delle competenze gestionali, affidandole quindi ai dirigenti pubblici. Conseguenza di ciò è il fatto che i politici siano pronti a fare di tutto pur di controllare la funzione amministrativa, anche se in maniera indiretta, condizionando la carriera dei funzionari e rimanendo dietro le quinte, ma comunque programmando ogni azione successiva, come veri registi.

La classe politica ha da sempre cercato di giustificare lo *Spoils System* nel discorso pubblico, provando ad identificarlo come un mezzo finalizzato alla realizzazione più rapida e più efficace dei programmi di Governo. Prova ne è che nel corso degli anni, in base alle diverse sensibilità e ideologie dei Governi che si sono succeduti, questa spiegazione di fondo si è evoluta in varie

¹⁵ Cimino, B., *Lo spoils system e l'alibi dell'efficienza* - Giornale di diritto amministrativo 1/2023 - Bimestrale di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, Wolters Kluwer, Milano, 2023.

sfumature, facendo percepire il sistema delle spoglie ai cittadini come lo strumento necessario al fine di prevenire l'ostruzionismo dei burocrati legati alle precedenti forze politiche. Questa visione tenta così di assicurare la continuità di comando, ispirandosi un po' ai modelli privati, rivendicando in questo modo il primato della politica.

Oltre a ciò, si è recentemente accennato alla possibilità di riformare il principio di separazione tra amministrazione e politica, così da assicurare una più chiara distinzione tra il burocrate e il politico. Mentre la prima figura è colui il quale è legalmente competente ad adottare i provvedimenti necessari, la seconda deve invece prestare attenzione a garantire un certo grado di coincidenza tra sé ed il proprio elettore, limitandosi ad assumere le responsabilità derivanti dalle scelte di Governo ¹⁶.

2.2 L'evoluzione normativa dello Spoils System in Italia

Da molto tempo ormai, il legislatore tenta di tracciare una linea di divisione tra la sfera politica e quella amministrativa. Date le numerose successioni avvenute alle posizioni apicali dello Stato e le alternanze delle forze parlamentari, spinte dall'esigenza di modellare la dirigenza pubblica sullo scheletro della volontà politica e programmatica della forza di maggioranza, una naturale conseguenza sono stati gli interventi normativi mirati alla costruzione di una Pubblica Amministrazione più efficiente, indipendente e imparziale.

Il sistema che più di tutti è riuscito a dar forma e concretezza alla volontà della politica, senza farle perdere la capacità di influenzare l'apparato burocratico - tentando forse, a volte, di ostacolarne l'autonomia - è stato lo

¹⁶ Cimino, B., *Lo spoils system e l'alibi dell'efficienza* - Giornale di diritto amministrativo 1/2023 - Bimestrale di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, Wolters Kluwer, Milano, 2023.

Spoils System. Uno dei primi provvedimenti che va nella direzione della costruzione e regolamentazione di un meccanismo di natura fiduciaria tra il Presidente del Consiglio, i Capi Dipartimento e i Segretari Generali fu l'art. 18 della Legge del 23 agosto 1988, n. 400, il quale stabilì il decadimento di determinate posizioni a partire dal giuramento del nuovo Governo. In maniera ancor più significativa, venne successivamente introdotta una più esplicita forma di *Spoils System* con la Legge 25 marzo 1993, n. 81, "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale", detta anche "Mattarellum"¹⁷. Questa norma è nota per aver consentito ai Sindaci e ai Presidenti di Provincia, una volta eletti, di poter scegliere le personalità da posizionare ai vertici del proprio apparato burocratico, dai Segretari Generali, ai Capi Dipartimento e a ogni altro dirigente di posizione apicale. La Legge Mattarella è stata immediatamente attuata dalle figure neo-elette, con lo scopo di rimuovere tutte quelle cariche che apparivano come inamovibili da anni che si erano spinte ben oltre i propri compiti, invadendo persino l'area destinata all'organo elettivo. Prova di ciò sono stati i casi in cui, a condizionare l'azione politica, fu proprio il Segretario Generale dell'Ente Locale, ostacolando perfino l'azione amministrativa.

L'intervento successivo alla Legge Mattarella viene poi rintracciato cinque anni dopo, con il Decreto Legislativo del 31 marzo 1998, n. 80, il quale estese il sistema dello *Spoils System* a tutta la dirigenza statale, conferendo agli organismi esecutivi il potere di modifica, revoca o rinnovo dell'incarico dirigenziale apicale entro il termine di novanta giorni, decorrenti dal voto di fiducia del nuovo Governo. Decorso tale termine, i precedenti incarichi potevano considerarsi riconfermati.

Proseguendo in ordine cronologico, ulteriori elementi normativi di rilevanza furono: il Decreto Legislativo del 30 marzo 2001, n.65 (meglio conosciuto come "Testo unico per il pubblico impiego" o "TUPI"), la Legge Frattini del 15 luglio 2002, n. 145 ed infine la Legge del 24 novembre 2006, n.286.

¹⁷ Legge del 4 agosto 1993, n. 276 e n.277 (Mattarellum).

Approfondendo brevemente la Legge Frattini, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera, i, tale Legge ha provveduto a modificare l'articolo 19 del Decreto Legislativo del 30 marzo 2001, n.165, sostituendo il precedente comma 8 con una nuova disposizione la quale prevede la cessazione degli incarichi di funzione dirigenziale apicale decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Inoltre, con il successivo comma 2, lettera a, è stato anche modificato l'articolo 21 del Decreto precedentemente citato, introducendo il principio della responsabilità dei dirigenti in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, oltre che in caso di inosservanza delle direttive imputabili al dirigente.

Tali inadempienze avrebbero comportato l'impossibilità di un eventuale rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, oltre al potenziale scorrimento di responsabilità disciplinare secondo la normativa contenuta nel contratto collettivo. Dunque, in questa sede il legislatore stabilisce e spiega, in maniera chiara e puntuale, i casi in cui sia possibile incorrere nella cessazione dall'incarico dirigenziale, che interverrebbe in maniera automatica, senza la necessità di una valutazione oggettiva del merito, né tantomeno di forme di tutela a favore del dirigente interessato. In tal caso, gli incarichi dirigenziali rimasti vacanti vengono conferiti dal Governo in carica a personalità burocratiche di propria fiducia.

Con la Legge del 24 novembre 2006, n.286, questo metodo si è consolidato ulteriormente, introducendo e distinguendo due diversi modelli di *Spoils System*: quello ordinario e quello transitorio. Per quanto riguarda lo *Spoils System* ordinario, con l'articolo 2 comma 159 della stessa, fu modificato l'articolo 19 comma 8 del Decreto Legislativo del 30 marzo 2001, n.165, prevedendo la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali alla scadenza del termine di novanta giorni decorrenti dal cambio di Governo, sia per le figure dirigenziali di livello generale, sia per quelle preposte alla direzione di Uffici affidati a dirigenti di altre amministrazioni, nonché a personale esterno nominato in base all'articolo 19, comma 6, dello stesso Decreto, sulla base di particolari qualità professionali.

Lo *Spoils System* transitorio, invece, è previsto al comma 161 dell'articolo 2, ai sensi del quale si stabilisce che in sede di prima applicazione dell'articolo 19,

comma 8, del Decreto Legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, come modificato ed integrato dai commi 159 e 160 dello stesso articolo, gli incarichi conferiti prima del 17 maggio 2006 cessano se non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, fatti salvi, per gli incarichi conferiti a soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni, gli effetti economici dei contratti in essere ¹⁸.

2.2.1 La Legge n. 400 del 1988: Disciplina dell'attività di Governo e di ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per comprendere a fondo la nascita del sistema delle spoglie, è necessario capire il contesto in cui esso si è formato e, dunque, inquadrare la normativa vigente nel periodo preparatorio e propedeutico all'arrivo dello *Spoils System*. Per questo motivo, è doveroso menzionare la Legge del 23 agosto 1988, n. 400¹⁹, la quale disciplina dettagliatamente le attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Come è deducibile, un punto nevralgico della norma è costituito dal Capo III dove si stabilisce che il Governo, in quanto organo titolare del potere esecutivo, possa talvolta esercitare la funzione legislativa. Tale fattispecie può avvenire in due sole ipotesi, tassativamente previste dalla Costituzione e da essa regolate: la prima si verifica nel momento in cui il Parlamento conferisce al Governo, per mezzo di un apposita Legge Delega, il potere legislativo per un tempo determinato - ciò avviene con l'obiettivo di adottare Decreti Legislativi aventi forza di legge emanati successivamente dal Presidente della Repubblica²⁰ - mentre il secondo caso si verifica quando, in presenza di

¹⁸ Legge del 24 novembre 2006, n.286.

¹⁹ La suddetta legge è divisa in 6 Capi: il Capo I denominato "Gli organi del Governo, Capo II "Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome", Capo III "Potestà normativa del Governo", Capo IV "Organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri e riordino di talune funzioni", Capo V "Personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri" e Capo VI "Norme finali e finanziarie".

²⁰ Art.14 comma 1, Legge del 23 agosto 1988, n.400.

circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, il Governo può adottare autonomamente dei Decreti Legge ²¹. In tale occasione, il Parlamento può intervenire entro i 60 giorni successivi, modificando il decreto o convertendolo in legge. In caso di mancato intervento, il decreto decade.²² Questo Capo della Legge ben evidenzia come l'organo esecutivo, pur essendo separato dal potere legislativo, sia inevitabilmente legato all'apparato decisionale, in quanto quest'ultimo gode della facoltà di influenzare direttamente l'ordinamento giuridico attraverso atti normativi che rispondono alla necessità di regolamentare aspetti più tecnici e operativi. Questa connessione implica che, sebbene il Parlamento mantenga il potere legislativo, l'esecutivo sia sempre più spesso, legittimamente, coinvolto in maniera sostanziale nell'elaborazione delle politiche pubbliche, il che rende il rapporto tra i due organi strettamente interconnesso e inscindibile.

Oltre alla straordinaria possibilità di esercitare il potere legislativo, ai sensi dell'articolo 3 della stessa legge del 1988, il Governo ha anche il compito di nominare i soggetti che rivestono gli incarichi di massimo rilievo all'interno di enti, istituti e aziende di carattere nazionale di competenza dell'amministrazione statale (fatta eccezione per gli enti pubblici creditizi)²³. In generale, le nomine per gli Uffici di rango dirigenziale generale sono disposte con DPR (Decreto del Presidente della Repubblica) previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Infine, ai sensi dell'articolo 17, un altro elemento caratterizzante del potere del Governo sono i regolamenti, i quali, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il parere del Consiglio di Stato, possono disciplinare l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi, avvicinando l'azione governativa alle esigenze concrete dell'ordinamento.

²¹ Art.15 comma 1, Legge del 23 agosto 1988, n.400.

²² Art.77 comma 3, Costituzione italiana.

²³ Art.3 comma 1, Legge del 23 agosto 1988, n.400.

2.2.2 Il Decreto Legislativo n. 165 del 2001: Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni

Avendo dunque constatato che, tramite il sistema delle spoglie, l'organo politico prova a riavvicinarsi sempre più all'antico modello gerarchico che lo ha visto predominante nei confronti dell'apparato dirigenziale, notiamo come un atteggiamento in netta controtendenza rispetto all'orientamento riformatore precedente emerga nella versione originaria del Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n.165. Con tale provvedimento si è cercato di perimetrare e definire con precisione i confini tra l'area politica e la classe dirigenziale posta ai vertici della Pubblica Amministrazione, riconoscendo a quest'ultima piena autonomia gestionale nella fase di attuazione dell'indirizzo politico indicato dalla prima. Tale Decreto, anche conosciuto come "Testo Unico sul Pubblico Impiego" (TUPI), è un testo unico normativo della Repubblica Italiana, il quale detta norme in tema di pubblico impiego. Il testo affonda le sue radici nell'arco temporale della Presidenza Amato, durante il quale venne emanata la propedeutica Legge del 24 novembre 2000, n. 340, contenente una delega al Governo per emanare entro il 30 marzo 2001 un testo unico per il riordino del personale dipendente delle Pubbliche Amministrazioni, apportando tutte le modifiche necessarie al coordinamento delle norme vigenti²⁴. Il Testo Unico sul Pubblico Impiego presenta al suo interno una struttura articolata in sette titoli e tre allegati; in ordine troviamo: Titolo I "Principi generali", Titolo II "Organizzazione", Titolo III "Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale", Titolo IV "Rapporto di lavoro", Titolo V "Controllo della spesa", Titolo VI "Giurisdizione" ed infine Titolo VII "Disposizioni diverse e norme transitorie finali". In appendice sono presenti tre allegati che elencano tutte le norme che cessano di avere efficacia a partire dalla sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro per il quadriennio 1994/1997.

²⁴ Art.1 comma 8, Legge del 24 novembre 2000, n. 340.

Per quanto riguarda il vero e proprio contenuto del TUPI, questo mira a disciplinare il rapporto di lavoro del personale alle dipendenze degli Enti della Pubblica Amministrazione italiana. Partendo dalla regolamentazione delle modalità di assunzione, proseguendo ai trasferimenti e alle mobilità (considerando anche gli spostamenti dal settore pubblico a quello privato), il testo analizza con puntualità tutte le mansioni, nonché gli eventuali casi di licenziamento e l'erogazione di sanzioni disciplinari, mantenendo fermo il rispetto dei principi giurisdizionali nelle controversie legali circa il rapporto lavorativo.

Oltre alle materie precedentemente citate, il Testo Unico tratta anche dell'organizzazione degli Uffici amministrativi e del procedimento di rinnovo del CCNL di comparto.

Per quanto concerne il conferimento degli incarichi dirigenziali, ai sensi dell'articolo 19 comma 6 del Decreto Legislativo del 30 marzo 2001, n. 165:

Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti fornendo un'esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito un particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, imposizioni funzionali previste per

l'accesso alla diligenza, o che provengono dei settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico viene poi integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relativa alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

La formazione universitaria richiesta del presente comma non può essere inferiore al possesso della laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea conseguita secondo l'ordinamento didattico previsto al regolamento di cui al decreto del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509 ²⁵.

L'articolo stabilisce dunque che gli incarichi di alta dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni possono essere assegnati ad esperti esterni dotati di qualifiche specifiche, entro il limite del 10% per gli incarichi dirigenziali di prima fascia e dell'8% per quelli di seconda fascia. In entrambi i casi è previsto un termine: pari a 3 anni per gli incarichi di funzione dirigenziale apicale (come il Segretario generale dei Ministeri e per le altre figure apicali poste a capo di strutture articolate in uffici dirigenziali generali e di livello equivalente²⁶) e di 5 anni per gli altri incarichi. Inoltre, le personalità scelte devono possedere almeno una laurea specialistica o magistrale ed aver maturato una comprovata esperienza quinquennale in ruoli dirigenziali, oppure dimostrare il possesso del riconoscimento di una specializzazione professionale, culturale o scientifica. Infine, per ciò che riguarda il trattamento economico, questo include un'indennità aggiuntiva, calcolata sulla base della qualificazione professionale e alla durata dell'incarico.

²⁵ Art.19 comma 6, d.lgs. del 30 marzo 2001, n.165.

²⁶ Art.19 comma 3, d.lgs. del 30 marzo 2001, n.165.

2.3 Le sentenze della Corte Costituzionale sul tema

Sulla controversa questione dello *Spoils System* e dell'affidamento degli incarichi dirigenziali, nel corso degli ultimi anni troviamo numerosi interventi da parte della Corte costituzionale, tanti da costituire una giurisprudenza ormai consolidata. Una delle ultime pronunce più rilevanti è la sentenza del 21 febbraio 2017, n.52, con la quale la Consulta - e dunque la Corte Costituzionale - ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 11, comma 2-bis, della Legge della Regione Valle d'Aosta del 2010, n. 22, nella parte in cui si estendevano le disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1 della medesima Legge, in cui si disciplinava il procedimento di nomina del comandante regionale dei vigili del fuoco. La questione di costituzionalità era stata sollevata nell'ambito di un giudizio civile dinanzi al Tribunale ordinario di Aosta, che – con l'ordinanza del 2016 n. 121 – aveva chiesto al giudice di esprimersi sulla compatibilità dell'articolo 11, comma 2-bis, della citata con l'articolo 97 della Costituzione²⁷.

Secondo la sentenza del 21 febbraio 2017, n.52, al fine di garantire che le nomine degli amministratori pubblici vengano basate unicamente sul sapere tecnico, la selezione del personale pubblico deve essere effettuata indipendentemente dagli orientamenti politici dei concorrenti, ma basandosi sulle competenze meramente tecniche, salvaguardando i candidati da rischi di *defaillance* legati ad interessi di parte. Tale scelta – aggiunge inoltre la Corte – non ammette ingerenze politiche, con un'unica eccezione costituita dall'esigenza che gli incarichi dei diretti collaboratori dell'organo politico siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae* ²⁸: cioè per mezzo di un meccanismo che mira a rafforzare la coesione tra l'organo politico e gli organi di vertice dell'apparato burocratico, in modo da consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'Ente. Provando quindi ad impedire che i dirigenti vengano "epurati" ogni qualvolta si verifichi un cambiamento della

²⁷ Racca, P., *Spoils system e dirigenza pubblica (nota a sentenza della Corte Costituzionale n.52 del 2017)*, Osservatorio Associazione Italiana Costituzionalisti (Fascicolo n. 3/2018), 2018.

²⁸ Corte Costituzionale, Sentenza del 21 febbraio 2017, n.52.

maggioranza politica, la Consulta intervenne con questa sentenza al fine di evitare che i cambi di Governo portino a licenziamenti o modifiche non necessarie all'interno del sistema dei dirigenti pubblici, combattendo la corrispondenza alle dinamiche politiche, privilegiando così il modello meritocratico.

A seguire, procedendo a ritroso lungo la linea del tempo, troviamo la sentenza dell'11 febbraio 2016, n.20, con cui la Corte Costituzionale confermò la propria posizione in tema di *Spoils System*, ribadendo l'incompatibilità delle disposizioni che prevedono meccanismi di decadenza automatica dalla carica - completamente sganciata da qualsiasi valutazione dei risultati e fondata su cause che prescindono dalle vicende del rapporto d'ufficio - con l'articolo 97 della nostra Costituzione.

Nella fattispecie, la Corte è chiamata ad esaminare la possibilità di applicare il meccanismo dello *Spoils System* alla figura di direttore dell'Ente regionale "Abruzzo Lavoro". All'epoca le norme regionali abruzzesi prevedevano la decadenza automatica per le figure apicali come i dirigenti di aziende sanitarie locali in quanto tali figure tecnico-professionali, non collaborano direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma hanno il compito di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione ²⁹. A giudizio della Corte, dunque, il direttore di "Abruzzo-Lavoro" veniva considerato come una figura tecnica, un professionista titolare di funzioni di carattere organizzativo e gestionale, e quindi non direttamente collegato agli organi di indirizzo politico. Alla luce di ciò, si affermò l'impossibilità di applicare meccanismi di decadenza automatica a questa figura.

Altri interventi degni di nota, i quali segnarono una rivincita della dirigenza pubblica nei confronti dello strapotere della politica, a garanzia dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, furono le sentenze n.

²⁹ Corte Costituzionale, Sentenza dell'11 febbraio 2016, n. 20.

103/2007 e n. 104/2007. In queste occasioni, la Consulta mitigò gli eccessi dello *Spoils System*, ostacolando l'epurazione dei dirigenti pubblici all'atto dell'avvicendamento delle maggioranze ³⁰. Quel che più conta, fu che questi interventi furono capaci di affrancare la dirigenza da una posizione di subalternità e di porre un limite ai conferimenti di incarichi apicali che sempre più spesso ignoravano l'assenza di attitudini e capacità professionali nei candidati scelti. Soprattutto con la sentenza n. 103, la Corte bocciò lo *Spoils System* disciplinato dall'art. 3, comma 7, della Legge del 15 luglio 2002, n.145, (anche nota come "Legge Frattini - riordino della dirigenza statale") - dopo appena 60 giorni dalla sua entrata in vigore - per quanto riguardava la cessazione automatica degli incarichi dei dirigenti generali, censurando così una delle forme più estreme dello *Spoils System* ³¹.

Con lo stesso spirito di ripristinare un rapporto più giusto tra politica e amministrazione, nella sentenza n. 104, la Consulta decise di censurare le disposizioni della Regione Lazio (articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera a, della Legge del 17 febbraio 2005, n.9, e l'articolo 55, comma 4, dello Statuto regionale) e della Regione Sicilia (articolo 96 della Legge del 26 marzo 2002, n. 2) i quali prevedevano meccanismi analoghi ai danni rispettivamente dei direttori generali delle ASL e dei dirigenti della fascia più bassa ³². Entrambe le decisioni si fondavano sostanzialmente sul mancato rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e di efficienza contenuti all'articolo 97. Per evitare che un legislatore distratto potesse nuovamente inciampare nel corso dell'interpretazione di entrambi i principi, la Consulta decise, tramite le sue sentenze, di articolare il proprio ragionamento: in *primis*, ricordò che l'articolo 97 della Costituzione sottopone gli Uffici pubblici ad una riserva di legge, sottraendoli dall'esclusiva disponibilità del Governo e stabilendo che la Pubblica Amministrazione deve essere organizzata in coerenza con le disposizioni legislative, assicurando l'osservanza del principio di efficienza. In *secundis*, la Corte si soffermò in maniera particolare sul principio di

³⁰ Racca, P., *Spoils system e dirigenza pubblica (nota a sentenza della Corte Costituzionale n.52 del 2017)*, Osservatorio Associazione Italiana Costituzionalisti (Fascicolo n. 3/2018), 2018.

³¹ Clarich, M., *Corte Costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, Fondazione Astrid, Roma, 26 marzo 2007.

³² Racca, E., *Spoil system bocciato a difesa dell'imparzialità*, in *Guida agli Enti locali*, Il Sole 24Ore n. 14, Roma, 7 aprile 2007.

imparzialità, evidenziandone il riflesso su due articoli della Costituzione: l'articolo 51 - secondo cui tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge ³³ - e l'articolo 98 - il quale stabilisce che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione ³⁴. Entrambi gli articoli precedentemente citati sono tesi a preservare e immunizzare i dipendenti pubblici da influenze politiche sia nella fase di ingresso - motivo per cui l'accesso ai pubblici uffici avviene, di norma, mediante procedure fondate sul merito - che nello svolgimento delle proprie carriere.

Proprio per questo motivo, il concorso, nonché un meccanismo di selezione dei più capaci, si basa su criteri tecnici e neutrali, affermandosi come il miglior metodo per reclutare l'organico chiamato ad esercitare le proprie funzioni al servizio esclusivo dello Stato.

Infine, si nota come il filo rosso che unisce le varie decisioni della Consulta sia costituito dall'idea di separare la dirigenza pubblica dalla corrente politica, tentando di ostacolare il processo per cui ad ogni tornata elettorale per il rinnovo del Parlamento e dei Consigli regionali e comunali, cambino i vertici burocratici degli assessorati, dei Ministeri e di altri Enti Pubblici. Qualora questo intento vada a buon fine, si eviterà di assegnare incarichi dirigenziali a persone poco o per nulla qualificate, solo per favori e fattori politici, rendendo la gestione della Pubblica Amministrazione più stabile e meritocratica.

2.3.1 La fenomenologia dello *Spoils System*

Avendo avuto l'onore ed il piacere di intervistare personalmente Stefano Battini, Professore ordinario presso il dipartimento di scienze giuridiche

³³ Art. 51 comma 1, Costituzione.

³⁴ Art.98 comma 1, Costituzione.

dell'Università l'Università di Roma "La Sapienza", nonché dal 2017 al 2021, Presidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, ho avuto modo di comprendere in maniera più approfondita il vero concetto di *Spoils System*.

Partendo dall'opera "*Fenomenologia dello Spoils System: un nuovo Stato patrimoniale ?*", Battini decide, come si può subito evincere dal titolo, di affiancare al sistema delle spoglie un innovativo termine di paragone.

Lo Stato patrimoniale implica una realtà in cui non esiste una piena distinzione tra la sfera pubblica e quella privata, dunque, è come se il territorio nella sua totalità appartenesse al Sovrano, il che lo rende paragonabile ad una sua proprietà. Proprio come una forma di appropriazione privata dell'organizzazione pubblica ³⁵. I matrimoni determinano unioni di Stati, gli uffici pubblici sono suscettibili di appropriazione individuale, tanto che si vendevano, secondo il principio di venalità degli uffici. Dunque, dal punto di vista di Battini, lo *Spoils System* rende lo Stato paragonabile al patrimonio della figura che ne sta a capo. Per rendere ancor più chiara l'idea: se la figura politica cessa dall'incarico, cesserà automaticamente anche la figura amministrativa eletta dalla precedente; ciò avviene perchè l'Ufficio che questa ricopriva era - temporaneamente - di sua pertinenza.

Ancor più grave è il fatto che, spesso, non venga scelto il titolare "migliore" - dunque il più competente e il più qualificato - per lo svolgimento di una funzione pubblica, ma un amico, un fedele, un parente... o qualcuno comunque particolarmente vicino alla figura politica che detenga il potere di nomina. Il motivo della scelta è in questo caso semplice ed evidente: queste persone vengono selezionate perchè permetteranno al decisore di costituire una proiezione di se stesso ³⁶, con effetto di personalizzazione del potere pubblico e dell'organizzazione pubblica.

³⁵ Intervista personale con Stefano Battini, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università Sapienza, condotta da chi scrive, Roma, 7 aprile 2025.

³⁶ Intervista personale con Stefano Battini, *cit.*

In Italia, a seguito della progressiva applicazione dello *Spoils System*, questo sistema è ormai considerato parte della *routine* amministrativa, a tal punto da venir percepito tutto sommato ragionevole, poiché giustificato dal fondamento fiduciario dei rapporti a cui si applica e riguardante un numero ristretto di posizioni di vertice ³⁷, ma non sempre è stato inteso così. Il termine “*Spoils System*” fu inizialmente introdotto all’interno del nostro apparato amministrativo assumendo un significato dispregiativo, riferendosi al fatto che si stesse ripristinando sul territorio italiano qualcosa che già esisteva negli Stati Uniti d’America a partire dall’800, come se si stesse compiendo un grande passo indietro, ignorando gli sviluppi avvenuti e i progressi raggiunti ³⁸.

Malgrado l’attenzione suscitata dalla materia, dovuta al dinamismo della sua evoluzione, notiamo una carenza di approfondimenti a riguardo. Innanzitutto, fino a poco tempo fa, nessuno si era mai preoccupato di contare quante posizioni siano effettivamente soggette al sistema delle spoglie in Italia, cullandosi sull’idea che queste figure siano poche e che non possiedano particolari poteri. Per fortuna, come vedremo nei paragrafi successivi, in tempi più recenti siamo riusciti ad estrapolare dati significativi e attendibili sulle posizioni coinvolte, tuttavia, nel periodo antecedente all’arrivo dell’attuale Governo Meloni è risultato praticamente impossibile approssimare delle stime attendibili sulla quantità di posizioni assoggettate allo stesso sistema.

Altro errore ampiamente diffuso, unito alla non curanza e superficialità, è la sovrapposizione tra il significato di *Spoils System* e quello di rapporto fiduciario. Vari studi svolti in maniera approssimativa, tendono a far coincidere in maniera forzata questi due aspetti, tralasciando le diverse sfumature che lo *Spoils System* conosce nel diritto positivo. Per questo, con l’obiettivo di riconoscere i tratti comuni, ma soprattutto le differenze tra questi due elementi - per mezzo di un’analisi comparata - ci si è cominciato a chiedere se lo *Spoils System* fosse causa o conseguenza del rapporto fiduciario.

³⁷ Battini, S., *Fenomenologia dello spoils system: un nuovo Stato patrimoniale?* - *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (Fascicolo n. 3/2023 luglio-settembre), Giuffrè Francis Lefebvre, Roma, 2023.

³⁸ Intervista personale con Stefano Battini, *cit.*

Differenziandosi dai precedenti studi superficiali sulla fenomenologia dello *Spoils System*, nel 2023 intervenne con un suo scritto il Professor Stefano Battini, il quale decise di andare a fondo della questione, studiando cosa effettivamente comporti questo modello, come e dove si manifesti. Con il suo saggio, dal titolo “*Fenomenologia dello Spoils System: un nuovo Stato patrimoniale?*”, lo scrittore offre a tal proposito un importante contributo critico, evidenziando come il pubblico impiego, anziché esercitare la propria funzione in maniera trasparente ed esemplare al fine di perseguire il benessere della collettività, si stia trasformando in un accumulo di potere e ricchezza, compromettendo al contempo l’efficienza delle Amministrazioni Pubbliche.

Lo Stato patrimoniale, scelto come termine di paragone, permette di evidenziare le numerose analogie tra il sistema di distribuzione delle cariche politiche e la gestione delle risorse di un ente o di un’azienda a scopo di lucro. Spiega infatti che, come nel bilancio patrimoniale di un’azienda, l’attivo (ovvero l’insieme delle risorse) deve essere bilanciato dal passivo (l’insieme degli obblighi), così nel sistema politico il "capitale" (cioè le cariche e le risorse politiche) viene distribuito in modo da mantenere un equilibrio tra chi è al potere e chi lo sostiene.

In entrambi i casi, dunque, la gestione delle risorse è tesa a garantire la stabilità e a mantenere l'equilibrio, sia esso politico o economico.

Al termine del suo studio, lo scrittore giunge a due conclusioni: la prima è di carattere numerico, affermando che le posizioni interessate dal sistema delle spoglie non sono affatto poche, poiché, calcolandole per difetto, superano la quota di 20.000 ³⁹; la seconda conclusione riguarda invece la natura fiduciaria delle nomine, la quale non coincide con il concetto di *Spoils System*, né lo giustifica dal punto di vista costituzionale. Soffermandoci sulla prima affermazione, è necessario chiedersi come lo scrittore arriva al numero 20.000 e perchè ha deciso di contare queste posizioni.

³⁹ Battini, S., *Fenomenologia dello spoils system: un nuovo Stato patrimoniale?* - *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (Fascicolo n. 3/2023 luglio-settembre), Giuffrè Francis Lefebvre, Roma, 2023.

Egli decise di intraprendere questo studio in risposta a tutti coloro i quali sostenevano che “tanto le posizioni soggette allo *Spoils System* sono poche”, per questo decise di calcolare - alla luce delle disposizioni allora vigenti, del numero di Ministeri esistenti e dei relativi Dipartimenti - tutte le figure apicali la cui nomina prevedesse l'applicazione del sistema delle spoglie. Prendendo in considerazione tutti i Segretari Comunali - che sono tantissimi - e i componenti delle società partecipate dagli Enti Locali (in quanto nominati dal Sindaco e dalla Giunta) si arrivò così facilmente all'elevata soglia di 20.000 ⁴⁰.

In risposta al dato particolarmente allarmante, qualcuno potrebbe obiettare dicendo che non basta contare meccanicamente le posizioni, piuttosto servirebbe “pesarle”, ma Battini ribatte - affermando con dati alla mano - che tralasciando le realtà minori dei Comuni, sebbene queste figure siano numericamente poche all'interno delle grandi realtà istituzionali come i Ministeri, riguardano le cariche più importanti e proprio da quelle nasce quest'onda di fedeltà e favoritismi che si propaga a sua volta su tutta la struttura amministrativa ⁴¹.

Passando alla seconda conclusione, riguardante la non coincidenza tra il rapporto fiduciario e lo *Spoils System*, lo scrittore intende dire con ciò che le nomine soggette a tale sistema nascono sulla base di un rapporto fiduciario, ma questo non permane lungo la carica del nuovo dirigente. Spiegando più approfonditamente il concetto, la figura politica ha la facoltà di nominare un nuovo titolare di un Ufficio su base fiduciaria, ma non gode della facoltà di revocarlo sulla stessa base (tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge).

Tale equilibrio potrebbe essere racchiuso nel principio “*simul stabunt aut simul cadent*”, il quale tradotto dal latino significa “insieme staranno oppure insieme cadranno” ⁴², dunque il dirigente vive la sua carica alla luce di una strettissima interdipendenza con la persona che lo ha nominato; cessata quest'ultima,

⁴⁰ Intervista personale con Stefano Battini, *cit.*

⁴¹ Intervista personale con Stefano Battini, *cit.*

⁴² brocardi.it.

cesserà a sua volta anche l'incarico dirigenziale presso l'Ufficio, proprio come se fosse un'appendice ⁴³. Il modello dello *Spoils System* opera quindi regolando il rapporto tra successivi titolari del potere di investitura di un Ufficio pubblico, instaurando un collegamento personale fra il dirigente di quest'ultimo e la carica politica che ne ha disposto la nomina, concentrando così tanto il potere quanto le risorse nelle mani di pochi privilegiati, come se questi costituissero parte del proprio patrimonio personale.

In virtù di questa forte personalizzazione del potere pubblico, il sistema rappresenta quindi una riapparizione, o forse un residuo, dello Stato patrimoniale nell'ordinamento contemporaneo.

2.4 Le recenti modifiche alla disciplina d'accesso alla dirigenza pubblica in attuazione del PNRR

A seguito del Decreto Legge del 9 giugno 2021, n. 80, recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia” ⁴⁴, convertito nella Legge del 6 agosto 2021, n.113, sono state introdotte importanti modifiche in merito alla disciplina dell'accesso alla dirigenza pubblica. Uno tra gli interventi più significativi riguarda l'innalzamento, rispetto alla dotazione organica, dei limiti percentuali per il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione, autorizzando tutte le amministrazioni statali coinvolte nell'attuazione del PNRR a derogare, fino a raddoppiarli, i limiti percentuali previsti dal Decreto Legislativo del 30 marzo 2001, n.165, all'art. 19 comma 6:

⁴³ Intervista personale con Stefano Battini, *cit.*

⁴⁴ D.l. del 9 giugno 2021, n.80.

Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma ⁴⁵.

Da sottolineare è che, tale deroga si applica esclusivamente alla copertura delle posizioni dirigenziali vacanti e strettamente correlate ai compiti direttamente funzionali all'attuazione degli interventi del PNRR, ed è subordinata alla disponibilità delle risorse finanziarie, nonché al rispetto dei limiti delle "facoltà assunzionali" previsti dalla normativa per le amministrazioni interessate al conferimento di suddetti incarichi.

Le Pubbliche Amministrazioni godono quindi della facoltà di riservare tali incarichi - sempre nel rispetto ai limiti percentuali - ai laureati in discipline scientifiche, tecnologiche, matematiche e ingegneristiche, a condizione che questo personale altamente specializzato venga assunto a tempo determinato e con contratto che non preveda un termine oltre il 31 dicembre 2026.

Con l'introduzione di questo nuovo impulso, favorevole all'accelerazione delle procedure di selezione del personale pubblico, il legislatore sembra voler fornire un sostegno concreto alle varie amministrazioni statali chiamate a far fronte ai numerosi adempimenti tecnici e burocratici necessari per accedere ai finanziamenti del PNRR. ⁴⁶

⁴⁵ Art. 19 comma 6, d.lgs. del 30 marzo 2001, n. 165.

⁴⁶ Il Sole 24Ore, *Selezioni in 100 giorni, incarichi e dirigenti: così accelera il PNRR - #comecambialaPA*, 24 agosto 2021.

2.5 La XIX legislatura, il Governo Meloni e lo *Spoils System* a Palazzo

Chigi

Come già anticipato nei paragrafi precedenti, ogni cambiamento di Governo comporta per i nuovi costituenti dell'organo esecutivo la possibilità di sostituire alcune figure apicali che si trovano al crocevia tra il potere politico e quello amministrativo. Questa facoltà legittimata, come abbiamo visto, è prevista da oltre trentacinque se si fa riferimento alla legge n.400 del 1988.

Considerato il passato turbolento vissuto dalla macchina amministrativa italiana, oggi i burocrati dovrebbero essere soggetti completamente indipendenti dal sistema politico; motivo per cui il principio dello *Spoils System* viene applicato ad un numero chiuso di dirigenti di alto livello, con una collocazione prevalentemente concentrata tra i Ministeri e la Presidenza del Consiglio. Scendendo nei particolari e fornendo qualche dato concreto, nel 2021 gli incarichi apicali della Presidenza del Consiglio ai quali si applicavano le disposizioni del sistema delle spoglie ammontavano a circa 34 ⁴⁷. Tra questi erano compresi: il ruolo di Segretario Generale, i suoi Vice ed i Capi dei Dipartimenti e degli Uffici autonomi. È bene però sottolineare che il numero di incarichi non sempre corrisponde al numero di dirigenti, poiché può accadere che una stessa persona ricopra più nomine allo stesso tempo; ne è prova il fatto che non tutti gli esecutivi nominano 4 vicesegretari generali - ad esempio il Governo Draghi ne nominò soltanto 3.

Secondo la Legge del 23 agosto 1988, n. 400, come già anticipato, i Decreti di nomina di questi dirigenti cessano di avere efficacia a partire dalla data del giuramento del nuovo Governo ⁴⁸. Sarà quindi il nuovo esecutivo a decidere se confermare i dirigenti già in carica o nominarne di nuovi. Ad esempio, se un Ufficio o un Dipartimento è attribuito ad un Ministro senza portafoglio, sarà

⁴⁷ Il Sole 24Ore, *Selezioni in 100 giorni, incarichi e dirigenti: così accelera il PNRR - #comecambialaPA*, 24 agosto 2021.

⁴⁸ Art. 18 comma 3, Legge del 23 agosto 1988, n. 400.

quest'ultimo a proporre il nome del nuovo dirigente al Presidente del consiglio; successivamente, il dirigente - nominato su proposta del Ministro - gli sarà subordinato gerarchicamente. Nelle altre strutture, invece, la nomina spetta direttamente al Presidente del Consiglio, in aggiunta, i dirigenti risponderanno gerarchicamente al Segretario Generale, il quale dipende a sua volta dal Presidente come vertice politico.

Nel caso del Governo Meloni, sono stati 20 gli incarichi conferiti direttamente dalla Presidente, senza la partecipazione di altri soggetti politici. Tra questi, solo in 2 casi la Meloni ha confermato i dirigenti già in carica ai vertici di Palazzo Chigi ⁴⁹.

Complessivamente, ammontano a 16 i dirigenti sostituiti dalla Presidente Meloni; tra questi, 8 sono stati comunque riallocati in altre posizioni di vertice - presso la Presidenza del Consiglio e nei Ministeri - mentre la restante metà non ha invece ricevuto nuovamente ruoli apicali, ma incarichi presso le amministrazioni di appartenenza.

Un sistema apparentemente simile, dove al variare della figura di vertice si ripartirà praticamente dal punto zero, è quello del Vaticano. A seguito della morte di Papa Francesco (21 aprile 2025), esclusivamente le figure delle elemosiniere e penitenziere mantengono i propri incarichi durante la fase di passaggio⁵⁰ in attesa del nuovo pontefice, mentre il resto dell'apparato sarà soggetto a modifiche dipendenti dal nuovo Vescovo di Roma.

In ultima battuta, facendo un passo indietro e tornando all'analisi degli Uffici della PCM, sotto la responsabilità dei Ministri senza portafoglio, emerge che solo 7 incarichi su 14 siano stati confermati dai Ministri ai dirigenti della Presidenza del Consiglio.

⁴⁹ Il Sole 24Ore, *Selezioni in 100 giorni, incarichi e dirigenti: così accelera il PNRR - #comecambialaPA*, 24 agosto 2021..

⁵⁰ Di Giacomo, F., *Il camerlengo apre la sede vacante e la Chiesa riparte dal punto zero*, la Repubblica, 22 aprile 2025. A seguito della fine del pontificato di Papa Francesco - Jorge Mario Bergoglio - si sottolinea come il Camerlengo, nominato dal pontefice uscente, sia responsabile della garanzia della continuità amministrativa durante la fase transitoria. Nonostante il mantenimento dei servizi essenziali, l'autore interpreta questo periodo come un'occasione di "reset" in quanto è possibile aprirsi alla possibilità di nuove riforme a seguito di nuovi punti di vista. Data la delicatezza del momento, sarà infatti necessario mantenere l'equilibrio tra i vari dicasteri vaticani, coordinando le funzioni esecutive senza alterare i poteri residuali dei prefetti di congregazione.

Capitolo 3

Dall'origine allo stato attuale dello *Spoils System* negli Stati Uniti d'America

3.1 Gli esordi dello *Spoils System* negli USA con il Presidente Andrew Jackson.

Il sistema dello *Spoils System* affonda le sue radici in America all'inizio del XIX secolo e acquisisce notorietà grazie all'amministrazione di Andrew Jackson, settimo Presidente degli Stati Uniti, dal 1829 al 1837.

Egli sosteneva che chiunque avesse vinto le elezioni, avrebbe automaticamente ottenuto il diritto di nominare le personalità a sé vicine, assegnando loro importanti incarichi di Governo. Dunque, qualsiasi uomo comune sarebbe potuto essere destinatario di un incarico apicale e di grande spessore, anche qualora questo non disponesse di particolari qualifiche o esperienze pregresse per quel determinato tipo di lavoro.

In questo modo, le cariche pubbliche - piuttosto che essere assegnate in base a criteri di professionalità e merito - divennero strumenti per consolidare il potere del partito di maggioranza al Governo. Nonostante Jackson sostituì numerosi funzionari esperti, perchè ritenuti legati all'amministrazione precedente; al loro posto vennero nominati altrettanti fedelissimi, sebbene fossero privi delle competenze necessarie per gestire le complesse funzioni governative. Furono necessari circa cinquant'anni, prima di riuscire a contrastare veramente il clientelismo e la partigianeria, infatti fu con la riforma

del pubblico impiego - *Pendleton Act*⁵¹- patrocinata da Pendleton nel 1883 che vennero instaurati i veri principi di merito e imparzialità, in grado di limitare gli abusi amministrativi. In seguito, vari presidenti adottarono tali principi con maggiore o minore rigore, cercando di mantenere l'equilibrio tra fedeltà politica e competenza tecnica.

È chiaro che il suddetto sistema, sin dagli esordi, è portatore tanto di luci quanto di ombre: nonostante questo miri a rafforzare la lealtà politica e a facilitare l'implementazione delle politiche di Governo, al contempo rischia di compromettere l'efficacia amministrativa e di favorire il fenomeno della corruzione. La sfida consiste dunque nel trovare un equilibrio sulla bilancia i cui piatti presentano da una parte la necessità di controllo politico e dall'altra l'importanza di mantenere una Pubblica Amministrazione competente e trasparente⁵².

Concentrandoci sul perimetro americano, lo *Spoils System* fu dunque un sistema che influenzò profondamente la politica del XIX secolo, creando uno stretto legame tra le elezioni politiche e la distribuzione dei posti pubblici. Sebbene questo abbia avuto il merito di democratizzare alcune pratiche politiche, viene anche considerato colpevole per aver introdotto elementi di inefficienza e corruzione nell'organizzazione del personale pubblico, conducendo la società verso la necessità di importanti interventi normativi come il *Civil Service Act* del 1883 (anche conosciuto come Riforma Pendleton) e il successivo *Civil Service Reform Act* del 1978.

Queste due leggi, entrambe fondamentali per il servizio civile statunitense, rispondono tuttavia a esigenze e contesti storico-politici differenti: la Riforma

⁵¹ Un parere di massima autorevolezza in riferimento al *Pendleton Act* fu fornito dal celebre economista Max Weber, all'interno del suo scritto "*Parlamento e Governo*", dove l'autore esprime una feroce critica nei confronti del sistema americano, denunciando l'emergenza demagogica di capi carismatici e affermando la persistenza di determinati ambiti all'interno dei quali la politica - nonostante tutto - riuscì a mantenere un fortissimo controllo con effetti negativi sull'efficienza complessiva. Weber utilizza l'esempio americano come monito per le democrazie europee: se è vero che un'amministrazione debba rimanere sensibile alle ragioni politiche (così da rispettare il comando democratico), è altrettanto vero che la reiterata sostituzione dei funzionari - secondo criteri esclusivamente politici - compromette la razionalità delle decisioni, rallenta i processi e riduce la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

⁵² *Spoils system: cos'è e come funziona*, 13 giugno 2024, [diritto.it](https://www.diritto.it).

Pendleton - il cui nome deriva dal senatore dell' Ohio George H. Pendleton ⁵³, nonché uno dei principali sostenitori della legge - fu firmata dal Presidente dell'epoca Chester Arthur, sancendo il principio per cui i posti di lavoro federali dovessero essere affidati sulla base del merito. Per questo fu introdotto un sistema di selezione del personale basato su esami che richiedano competenze altamente competitive. A seguire, venne creata la *Civil Service Commission*, una vera e propria commissione del servizio civile il cui compito era quello di supervisionare le modalità di svolgimento degli esami.

L'atto rese inoltre illegale il licenziamento o la demotivazione dei funzionari governativi per motivi politici e vietò la sollecitazione di donazioni elettorali sulle proprietà del Governo federale ⁵⁴. Infine, sebbene la legge riuscì a ridurre in modo significativo il ricorso allo *Spoils System* nelle posizioni federali, la pratica riuscì comunque a sopravvivere tra le piaghe del livello statale e locale.

In aggiunta, notiamo come dall'iniziale 10% dei dipendenti federali a cui si estendeva il servizio civile competitivo, questo arriva progressivamente alla soglia del 90%. Gran parte di questa crescita fu il risultato del *Ramspeck Act* - anche conosciuto come *Civil Service Act* del 1940 - il quale autorizzò il Presidente a collocare praticamente tutti i posti di lavoro federali sotto il sistema per ordine esecutivo ⁵⁵.

Nel 1978, come già anticipato, arrivò poi il *Civil Service Reform Act* riformando tutta la gestione delle risorse umane nel Governo federale. Dopo aver abolito la su menzionata *Civil Service Commission*, nel tentativo di far permanere il principio di neutralità politica sancito dal precedente *Pendleton Act*, questa fu matrice del “*Merit System Protection Board*” (MSPB). Questo organismo di protezione venne creato con l'incarico di salvaguardare i diritti dei dipendenti federali, e quindi il sistema meritocratico, garantendo che tutte

⁵³ *Encyclopedia of the American Constitution*, *Pendleton Act 22 Stat.403 (1883)*, 12 marzo 2025, [encyclopedia.com](https://www.encyclopedia.com).

⁵⁴ Glass, A., *Pendleton Act inaugurates U.S. civil service system*, *Jan. 16 1883*, POLITICO, 16 gennaio 2018.

⁵⁵ *Encyclopedia of the American Constitution*, *Pendleton Act 22 Stat.403 (1883)*, 12 marzo 2025, [encyclopedia.com](https://www.encyclopedia.com).

le decisioni amministrative concernenti licenziamenti o sanzioni fossero basate su criteri oggettivi e trasparenti.

Infine, con l'obiettivo di mantenere l'integrità e l'efficacia dell'Amministrazione Pubblica (AP) e di migliorare la gestione delle risorse umane in maniera centralizzata, l'MSPB intervenne anche sull'*Office of Personnel Management* (OPM), preoccupandosi di garantire processi equi ai dipendenti che avevano presentato dei ricorsi contro decisioni a loro parere ingiuste, e rendendo le pratiche di assunzione, le punizioni e la gestione della *performance* più eque ed efficaci ⁵⁶.

3.2 *Civil Service Reforms*: punti di convergenza tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America

Dopo gli antenati statunitensi *Pendelton Act* e *Civil Service Reform Act*, rispettivamente del 1883 e 1978, nel 1908 durante la presidenza di Giovanni Giolitti in Italia, furono varate una serie di importanti riforme a favore dei lavoratori, tra cui il primo Statuto che regola il servizio civile, considerato come l'atto fondatore del su menzionato "*sovereign employer model*" (modello del datore di lavoro sovrano). Con questa definizione si fa riferimento al contesto in cui il legislatore definisce le condizioni di lavoro dei dipendenti in modo unilaterale.

La storia della burocrazia italiana ha visto una fluttuazione tra modelli ideologici contrapposti di regolamentazione del pubblico impiego, con il passaggio da una mitologia all'altra.

La mitologia tradizionale della regolamentazione era incentrata su un modello esclusivamente pubblico, il quale sottolineava l'aspetto politico della burocrazia e il suo legame con lo Stato. Successivamente, è emersa una concezione diametralmente opposta, la quale si basa principalmente sul

⁵⁶ *The Limited Powers of the U.S. Merit Systems Protection Board*, consultato il 26 marzo 2025, [mspb.gov](https://www.mspb.gov).

modello privato, mettendo in rilievo la dimensione economica della funzione pubblica - precedentemente poco considerata - e il suo rapporto con il mercato. Tuttavia, come spesso accade, la teoria rimane distante dalla realtà pratica: le ideologie di riferimento si sono dimostrate discontinue, non essendo mai riuscite a tradursi in concreti metodi di gestione quotidiana, lasciando così spazio alle consuete pratiche obsolete, che sono riuscite a permanere, tracciando una sostanziale continuità ⁵⁷.

Un elemento collegato al precedente, il quale permette l'odierna sopravvivenza del meccanismo dello Spoils System negli USA è poi la *Schedule C*, quale affermò la creazione di posizioni di natura politica e fiduciaria durante l'amministrazione Eisenhower, il quale intendeva nominare dei lealisti repubblicani e fargli occupare temporaneamente delle posizioni amministrative per circa 120 giorni. Tutte le posizioni dello Schedule C sono a disposizione dell'autorità che le ha nominate e fino al 2012 c'erano 1.392 posizioni di questo tipo ⁵⁸.

Come nella maggior parte dei Paesi dell'Europa continentale, anche in Italia - intorno ai primissimi anni del '900 - si affermò un modello di regolamentazione del lavoro secondo il quale lo Stato regolava i propri dipendenti tramite statuti emanati dal Parlamento: il già citato *sovereign employer model*. In questo modo si rispondeva alla duplice esigenza di proteggere la burocrazia tanto dalla politicizzazione quanto dalla sindacalizzazione.

A quei tempi, il lavoratore dipendente privato non godeva ancora dei diritti a garanzia del proprio benessere, infatti non esisteva il riconoscimento del licenziamento illegittimo o ingiusto. Fu solo con la Legge del 15 luglio 1966, n. 604 che in Italia vennero introdotte delle disposizioni sui licenziamenti

⁵⁷ Battini, S., *Civil Service Reforms in Italy between Mythology and Reality - Public Administration and the transformation of Civil Service: a comparative (Law) perspective*, Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche, CERIDAP, Fascicolo Speciale n.2 (2023).

⁵⁸ Pfiffner, J., *Smoothing the peaceful transfer of Democratic Power; Report 2017 - 27, The Office of Presidential Personnel, White House Transition Project*, Rice University's Baker Institute for Public Policy, 28 marzo 2016.

individuali, riconoscendo all'articolo 24 i casi di licenziamento illegittimo e le relative tutele e protezioni previste nei confronti del lavoratore leso ⁵⁹.

In seguito, proseguendo su questa linea di tutela, nel 1970 arrivò lo Statuto dei lavoratori - ossia la Legge del 20 maggio 1970, n.300 - quale tutela la libertà e la dignità dei prestatori di lavoro ⁶⁰. Dal momento in cui la disciplina italiana cominciò quindi a difendere il lavoratore privato e i sindacati cominciarono ad intervenire in maniera attiva, anche i dipendenti pubblici iniziarono a far valere le proprie idee e necessità, acquisendo maggiore consapevolezza della dimensione economica dell'architettura amministrativa e distaccandosi un po' dalle pressioni politiche. Fu così che a partire dagli anni '70 iniziarono a stipularsi i primi contratti collettivi, poi negli anni '80 si arrivò alla possibilità di privatizzare il pubblico impiego, idea che si radicherà nel decennio ancora successivo sotto il nome del già citato "*New Public Management*". La confluenza tra il modello di lavoro pubblico e quello privato, spinta dal bisogno di efficientamento, darà finalmente vita al nuovo modello economico.

Proseguendo sulle orme degli americani, anche il legislatore italiano decise di ridurre l'arbitrarietà del potere legislativo ed esecutivo nell'area delle carriere dei dipendenti pubblici, agendo con l'intento di garantire maggiore trasparenza e imparzialità. Un aneddoto a riguardo, raccontato dal Presidente Amato, risale all'epoca in cui vi era la forte necessità di contenere la spesa pubblica, ma come se ciò non bastasse, gli ostacoli risiedevano anche all'interno degli organi decisori. Ci riferiamo in questo caso agli "ambasciatori" di determinate categorie di dipendenti pubblici, i quali sedevano sulle comode poltrone del Parlamento e ne facevano gli interessi. Uno di questi era l'Onorevole Giovanni Battista Pitzalis, Deputato iscritto nel gruppo parlamentare "Democrazia Cristiana" dal 1968 al 1972 ⁶¹, nonché portavoce degli interessi degli amministratori pubblici. Questo personaggio presentò numerosissimi disegni di legge recanti richieste di trattamenti

⁵⁹ Art. 24, legge del 15 luglio 1966, n. 604.

⁶⁰ Legge del 20 maggio 1970, n.300.

⁶¹ legislature.camera.it.

privilegiati, stabilizzazioni e nuove qualifiche a tutela del corpo amministrativo, le quali però mal si conciliavano con la necessità di ridurre le uscite statali. Alla luce di ciò, Amato affermò dunque che un buon modo per “stringere le cinghie” alla spesa era eliminare questi “re” del settore ⁶².

Da qui una riflessione: il motivo per cui il dipendente statale veniva protetto non era la sua debolezza, né tantomeno la sua vulnerabilità; questa categoria necessitò di maggiore salvaguardia poiché, in un determinato momento storico, le ingerenze politiche erano divenute insostenibili, dunque, la garanzia di imparzialità divenne fragile e per questo bisognosa di tutela. In ultima battuta, possiamo affermare che la lotta per il principio di separazione tra politica e amministrazione tende alla costituzionalizzazione di una struttura più trasparente, così da rendere i dipendenti pubblici al servizio esclusivo della Nazione, diventando veri rappresentanti e incarnando lo stesso Stato.

Il fenomeno della privatizzazione del pubblico impiego fu anche frutto della forte influenza europea, soprattutto sotto il profilo finanziario. Questa, avvenuta tra il 1992 ed il 1993, scaturì dall'esigenza di rientrare nei parametri previsti dalla comunità europea del debito pubblico. Il *sovereign employer model* portava però con sé un rischio, ovvero quello di ricevere un'eccessiva pressione sul Parlamento esercitata da parte dei piccoli gruppi rappresentativi di determinate categorie, i quali si battevano per ottenere retribuzioni più alte e disposizioni più favorevoli, alimentando la cosiddetta “giungla retributiva”. Furono questi i motivi che, uniti agli albori del processo di globalizzazione, contribuirono al rafforzamento del bisogno di imparzialità nel mondo del lavoro pubblico, accentuando il desiderio di autonomia e persino di indipendenza della burocrazia dalla politica nazionale.

A tal proposito, Battini afferma che:

I burocrati al servizio della Nazione potrebbero tuttavia essere percepiti come soggetti parzialmente al di fuori dello Stato, in quanto non servono la

⁶² Intervista personale con Stefano Battini, *cit.*

comunità europea o internazionale. Questo mette in discussione l'ideologia stessa del modello del datore di lavoro sovrano, vale a dire l'identificazione tra il servizio civile e lo Stato-nazione ⁶³.

Con questa affermazione, lo scrittore intende che la tanto discussa separazione tra la sfera politica e quella amministrativa risulta strumentale anche nel processo di integrazione tra gli Stati della comunità europea, questo perchè essendo un sistema inter-dipendente e integrato, la supervisione sull'apparato amministrativo non può derivare da una realtà che si limita ad un interesse sul perimetro nazionale, bensì deve tener conto delle esigenze comunitarie e dunque della normativa attiva su tutta l'Unione Europea. In altri termini, qualora la Pubblica Amministrazione italiana fosse chiamata a stipulare un contratto pubblico e a gestire fondi comunitari, la supervisione non potrebbe essere affidata esclusivamente a figure italiane, ma dovrebbe essere esercitata da un team multiculturale orientato alla coesione e all'integrazione.

A partire dal 1992, le riforme italiane sul servizio civile hanno introdotto un principio generale di separazione tra politica e amministrazione, assegnando la prima sfera ai rappresentanti politici della comunità nazionale, mentre la seconda venne affidata ad un servizio civile superiore, presumibilmente autonomo e indipendente, il più vicino possibile ai bisogni della comunità territoriale. La divisione tra le due sfere assunse in seguito uno status costituzionale, poiché la Corte costituzionale iniziò a prendere più seriamente in considerazione il principio di imparzialità - stabilito dalla Costituzione del 1948 secondo le riforme legislative del 1993 - come espressione concreta della separazione tra politica e amministrazione, a tutela dell'autonomia dei dipendenti pubblici.

Notiamo dunque come sia sul territorio americano che su quello italiano, le varie trasformazioni intervenute sui principali snodi di collegamento tra le due diverse componenti sono state animate con lo scopo di espungere la logica

⁶³ Battini, S., *Public Administration and the transformation of Civil Service: a comparative (Law) perspective* - *Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche* (Fascicolo speciale n.2/2023), CERIDAP (Centro di Ricerca Interdisciplinare delle Amministrazioni Pubbliche) Università degli studi di Milano, Milano 2023.

fiduciaria dalla disciplina delle carriere dirigenziali, puntando ad una separazione non solo strutturale, ma anche funzionale tra politica e amministrazione ⁶⁴.

Una delle testimonianze più rilevanti sull'importanza della stabilità nella Pubblica Amministrazione, percepita come un ente lontano dalle scosse politiche, fu quella di Richard N. Gardner, ambasciatore degli USA a Roma dal 1977 al 1981 ⁶⁵, nominato da Jimmy Carter, 39° Presidente degli Stati Uniti ⁶⁶.

A seguito della creazione di importanti organismi come la *Merit System Protection Board* (MSPB) e la stesura di riforme che hanno dato voce ai lavoratori pubblici più meritevoli, diventò a questo punto necessario verificare l'impatto del potere di indirizzo politico, in modo da comprendere se e quando l'autonomia amministrativa sarebbe stata in pericolo.

Nella giurisprudenza sullo *Spoils System*, la Corte costituzionale italiana ha limitato la possibilità da parte del Parlamento di introdurre misure inerenti tale sistema, motivo per cui questo non è libero di sottoporre la *leadership* amministrativa, e dunque l'apparato dirigenziale, a condizioni precarie ⁶⁷. La vulnerabilità delle cariche apicali indebolisce i dirigenti e li espone ad un'eccessiva influenza politica, realtà che si è effettivamente manifestata. Le

⁶⁴ Fragale, F., *Studio sul principio di distinzione tra politica e amministrazione. La riserva di indirizzo come nuovo punto logico di partenza*, collana Orizzonti del Diritto Pubblico, 1 gennaio 2020.

⁶⁵ Gardner, R.N., *Mission: Italy. Gli anni di piombo raccontati dall'ambasciatore americano a Roma 1977-1981*, Mondadori, Milano, 2004. Le memorie di Gardner testimoniano la stretta relazione intercorrente tra l'America e l'Italia nonostante le difficoltà del momento. L'ambasciatore fu una delle rare figure che riuscirono ad utilizzare la propria esperienza per accentuare la caratteristica della stabilità nel corpo amministrativo. L'autore offre quindi uno sguardo diretto sulla vita politica italiana, immergendosi completamente nella complessità della sua cultura.

Mission Italy parla dell'Italia negli anni di piombo dove Gardner evidenzia la capacità degli italiani di reinventarsi e di adattarsi ai cambiamenti, riconoscendo la resilienza che il popolo ebbe a fronte di questo particolare periodo di crisi e approfondendo il ruolo della nazione nel contesto della Guerra Fredda. Parliamo della stessa Italia che in quel periodo accettò la dislocazione sul territorio degli euromissili e dei missili strategici americani; quello fu uno degli esempi più chiari di come gli Stati Uniti riuscivano ad influenzare le decisioni politiche e strategiche dei diversi Governi italiani. Infine, l'autore sottolinea l'importanza della diplomazia come strumento per risolvere le incomprensioni culturali, ricordandoci come gli ambasciatori fungano da ponti tra le diverse nazioni e come il compromesso sia stato fondamentale nel periodo post-bellico per favorire la ricostruzione e il progresso delle civiltà.

⁶⁶ *The American presidency Project*, consultato il 28 marzo 2025, presidency.ucsb.edu.

⁶⁷ Battini, S., *Public Administration and the transformation of Civil Service: a comparative (Law) perspective - Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche* (Fascicolo speciale n.2/2023), CERIDAP (Centro di Ricerca Interdisciplinare delle Amministrazioni Pubbliche) Università degli studi di Milano, Milano 2023.

posizioni apicali cambiano infatti continuamente, dipendentemente dai cambi di Governo.

Tale facoltà contrasterebbe con il principio della separazione tra politica e amministrazione, che a sua volta incarna il principio di imparzialità amministrativa. Tuttavia, nonostante le numerose oscillazioni, la giurisprudenza costituzionale attuale riconosce in Italia la possibilità di applicare il sistema delle spoglie solo per specifiche posizioni apicali.

3.3 Il Presidente Donald Trump contro il *deep state*: verso lo *Spoils System* di massa

Nelle settimane successive alle elezioni presidenziali negli Stati Uniti, alcuni osservatori avevano previsto che, come accaduto nelle precedenti amministrazioni, Donald Trump avrebbe eliminato alcuni alti funzionari pubblici, limitandosi a lanciare minacce retoriche senza effetti immediati. Tuttavia, fin dal suo insediamento, Trump decise di adottare lo *Spoils System* nella sua versione più perniciosa, applicandolo in una veste particolarmente aggressiva e dannosa per il funzionamento istituzionale.

Le riforme attuate hanno destato preoccupazioni in merito all'equilibrio dei poteri e alla stabilità dell'apparato burocratico, alimentando il dibattito sul cosiddetto "*deep state*".

Alla fine del suo primo mandato, il Presidente Trump si discostò in maniera evidente dai canoni tradizionali del servizio pubblico e lo fece con un *escamotage*. Utilizzò un decreto che classificava migliaia di dipendenti federali come "nomine politiche" nell'ambito della cosiddetta "Schedule F"⁶⁸. L'amministrazione rese questi lavoratori facilmente destituibili, sollevando consequenzialmente numerose questioni legali e costituzionali. In base alla

⁶⁸ Della Cananea, G., *Trump contro il deep state*, Il Foglio quotidiano, Milano, 04 Febbraio 2025

legislazione vigente, i dipendenti pubblici possono essere rimossi solo per inefficienza o inadempienza rispetto a regole e direttive, e devono avere garantito il diritto al contraddittorio – il cosiddetto “*due process of law*”. La misura ha dunque creato un terreno fertile per contenziosi giudiziari, che potrebbero protrarsi per anni, sollevando interrogativi sul rispetto dei principi fondamentali dello Stato di Diritto.

Il decreto in questione fu prontamente revocato dall'amministrazione Biden, tuttavia, al ritorno di Trump al potere, esso è stato nuovamente adottato. Oltreciò, il Presidente ha proceduto al licenziamento di numerosi funzionari all'interno del Dipartimento della Giustizia, accusandoli di aver agevolato indagini a suo carico.

Queste azioni, anche se sotto forma di misure amministrative, si configurano come una contestazione diretta dei tradizionali equilibri istituzionali e, secondo molti analisti, rappresentano un tentativo di ridisegnare i confini tra il potere esecutivo e il sistema giudiziario.

Un ulteriore aspetto controverso della gestione truffaldina dell'apparato statale riguarda la destituzione di 18 ispettori generali, responsabili di vigilare su casi di sprechi, frodi e abusi di potere. Questi incarichi pubblici erano stati istituiti dal Congresso a seguito dello scandalo di Watergate, hanno storicamente svolto un ruolo cruciale nel garantire trasparenza e responsabilità nelle varie amministrazioni federali. La rimozione sistematica di tali figure non solo mina la funzione di controllo interno, ma rischia anche di compromettere la fiducia dei cittadini nel sistema democratico.

Con un Congresso a maggioranza repubblicana, vi sono timori che tali provvedimenti possano essere ulteriormente consolidati senza un adeguato contrappeso istituzionale.

Le misure adottate da Trump, comprese le riforme radicali in ambito di nomine e licenziamenti, hanno alimentato l'idea di un attacco sistematico al “*deep state*” – l'insieme dei più diversificati apparati governativi, nel caso di una realtà complessa come quella di uno Stato, o ancor di più di una

superpotenza globale (USA, Cina, Russia ad esempio) ⁶⁹ che a detta di qualcuno, agirebbe contro l'agenda politica del Presidente. Secondo alcune stime, un esercizio su larga scala del potere presidenziale potrebbe coinvolgere fino a 50.000 dipendenti federali su una platea di oltre due milioni, configurando così un attacco senza precedenti all'apparato istituzionale statale (*deep state*). Il rischio è un ritorno agli anni bui della partigianeria esasperata e dell'incompetenza amministrativa, con conseguenze potenzialmente disastrose sulla capacità del Governo di gestire affari complessi e delicati, dalla regolazione delle imprese e della concorrenza, alla disciplina delle comunicazioni elettroniche. Questa dinamica, oltre a sollevare preoccupazioni a livello nazionale, offre anche uno spunto di riflessione per paesi come l'Italia, dove simili abusi di potere e una gestione eccessivamente politicizzata del pubblico impiego hanno avuto ripercussioni sulla stabilità istituzionale. La lezione che si può trarre è l'urgenza di ripensare e, se necessario, riformare le norme che regolano la nomina e la gestione dei funzionari pubblici, per evitare derive autoritarie e garantire la continuità e l'efficienza dell'amministrazione pubblica.

3.3.1 L'attuale amministrazione Trump: nuove dinamiche e continuità retorica

La Presidenza attuale di Donald Trump (2025) si caratterizza per una comunicazione diretta e aggressiva, che bypassa i canali mediatici tradizionali. Il Presidente utilizza costantemente i *social media* per esprimere il suo punto di vista e criticare apertamente gli strumenti istituzionali, sostenendo che i media tradizionali distorcono la verità ⁷⁰. Trump ha promosso la diffusione dei suoi messaggi attraverso nuovi canali di comunicazione, privilegiando fonti alternative rispetto alla stampa convenzionale; queste strategie hanno

⁶⁹ Di Ruzza, T., *Oltre le bufale: cos'è il Deep State*, Koinè Journal, 16 aprile 2023.

⁷⁰ Radford, A., Chowdhury, M., Hammond, E., Powell, T., *March 26, 2025: Donald Trump presidency news*, CNN, 27 marzo 2025.

polarizzato ulteriormente l'opinione pubblica e acceso il dibattito sul ruolo dei media nella democrazia.

La sua amministrazione è nota inoltre per aver spesso intensificato gli scontri con i giornalisti, interrompendo domande critiche e rimproverando i *reporter* durante le conferenze stampa.

A tal proposito, il Presidente ha promesso di "ripristinare la fiducia" nelle istituzioni, contrastando presunte interferenze del "*deep state*" e influenze esterne.

Con il suo ritorno, l'amministrazione ha intrapreso una serie di iniziative che segnano una svolta radicale rispetto alle prassi consolidate degli ultimi decenni. L'approccio del Presidente, come già anticipato, si fonda su una retorica aggressiva, caratterizzata da una sfida diretta alle istituzioni tradizionali e da una volontà di ripristinare, secondo la sua visione, il "vero" spirito nazionale.

In quest'ottica, gli strumenti per eliminare presunti ostacoli interni rappresentati dal *deep state* vengono riconosciuti nelle riforme in materia di nomine politiche e la revisione dei meccanismi di gestione del personale pubblico

Le politiche da lui adottate, in particolare quelle legate alla revisione del sistema di nomine e alla sostituzione dei funzionari - con particolare riferimento alla *Schedule F* risalente all'anno 2020 - sono state interpretate come un tentativo di consolidare il potere esecutivo, a discapito dei tradizionali meccanismi di controllo e di equilibrio istituzionale. Inoltre, è evidente il fatto che Trump cercò di attuare una ristrutturazione radicale del Dipartimento di Giustizia e di altri enti cardine per modificare in maniera radicale le dinamiche interne, dato che, secondo lo stesso Presidente favorirebbero l'insediamento del *deep state*.

Un ulteriore elemento caratterizzante l'attuale amministrazione è rappresentato dalle misure economiche e commerciali. Trump ha infatti promosso una serie di politiche protezionistiche e riforme fiscali tese a

rilanciare l'economia americana, ponendo particolare enfasi sulla sicurezza nazionale e sul controllo delle importazioni. Da ciò risulta evidente che l'amministrazione è la parte più ovvia del Governo; è il Governo in azione; è il lato esecutivo e operativo ⁷¹. Nella fattispecie, queste politiche, pur avendo riscosso un discreto consenso tra i sostenitori della sua agenda, sono state al contempo criticate per aver alimentato tensioni commerciali con altri Paesi e per aver messo in discussione gli accordi multilaterali storicamente alla base della cooperazione internazionale. Le relazioni diplomatiche, in diversi casi, sono state ridefinite sulla base di un'ideologia nazionalista che enfatizza l'interesse americano ponendolo al primo posto. In questo contesto, il Presidente ha promosso un riassetto delle alleanze strategiche e un rafforzamento delle barriere commerciali, con l'obiettivo dichiarato di proteggere le industrie domestiche e di contrastare la concorrenza globale, in particolare quella di Paesi emergenti.

Il ritorno al potere di Donald Trump nel novembre 2024 rappresenta non solo una svolta nel panorama politico americano, ma anche un banco di prova per la resilienza delle istituzioni democratiche. Già a partire dalle misure adottate dal controverso decreto “*Schedule F*” con licenziamenti mirati e rimozione degli ispettori generali, si evidenziava un tentativo di ristrutturare il funzionamento interno dello Stato, ma oggi il rischio di creare tensioni profonde e durature tra diversi poteri si acuisce sempre più. Mentre da un lato vi è chi interpreta queste mosse come un necessario aggiornamento dell'apparato statale per rispondere a nuove sfide globali ed interne, dall'altro il timore è che tali pratiche possano degenerare in forme di autoritarismo e abuso di potere, con conseguenze potenzialmente disastrose per la governance e per la fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato. La sfida, pertanto, consiste nel trovare un equilibrio tra l'esigenza di rinnovamento e l'imperativo di preservare i principi fondamentali di imparzialità, trasparenza e rispetto dei diritti individuali.

⁷¹ Wilson, W., *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, vol.2, *The Academy of Political Science*, New York, giugno 1887.

3.3.2 La “*Madman theory*”

La “*madman theory*” - o teoria del pazzo - è una strategia politica di *leadership* tanto controversa quanto efficace, questa consiste nel simulare un comportamento irrazionale, così da disorientare gli avversari ⁷². Facendo dunque leva su una reputazione di imprevedibilità e persino di razionalità alterata, il *leader* tenta di farsi temere dagli avversari, facendogli credere di essere disposto a compiere azioni estreme - anche al punto di minacciare o utilizzare la forza militare in modo eccessivo - pur di ottenere concessioni diplomatiche. L'idea fondamentale è quella di indurre i potenziali oppositori a credere che “l'uomo pazzo” possa agire in modo addirittura autodistruttivo, a tal punto saranno incentivati a evitare provocazioni o a cedere nelle negoziazioni per evitare conseguenze impianificabili e pericolose.

Le radici di questa teoria possono essere fatte risalire, in parte, al pensiero di Niccolò Machiavelli, che già nel XVI secolo sosteneva che “*a volte è molto saggio simulare la follia per ingannare gli avversari*”⁷³. Per lo scrittore, infatti, un Principe che si mostra apparentemente folle costringe automaticamente i suoi avversari ad agire con maggiore cautela.

Un esempio emblematico, il quale rese effettivamente celebre la *Madman Theory*, fu rappresentato dall'amministrazione di Richard Nixon durante gli anni '70, in cui il Presidente americano, insieme al suo Consigliere per la sicurezza nazionale, Henry Kissinger, cercarono deliberatamente di proiettare un'immagine di imprevedibilità e potenziale follia, affinché gli avversari temessero di provocare gli Stati Uniti, ritenendoli pronti a utilizzare anche armi nucleari se necessario ⁷⁴. Nel dettaglio, Nixon decise di adottare tattiche radicali contro il nemico comunista nel blocco Sovietico e nel Vietnam del

⁷² Castagna, S., *Cos'è la “Madman Theory”?*, Arancia Geopolitica, 17 gennaio 2025.

⁷³ Macchiavelli, N., *Il Principe*, 1514.

⁷⁴ Naftali, T., *The problem with Trump's Madman Theory - It didn't work for Nixon. It's even less likely to work now*, The Atlantic, Washington, 4 ottobre 2017.

Nord, lanciando velate minacce atomiche e allertando del potenziale delle forze nucleari statunitensi, così da sembrare completamente “fuori controllo”.

Il meccanismo alla base di questa strategia si fonda quindi su un paradosso: il *leader* deve riuscire a far credere ai nemici che la sua capacità di agire in maniera estrema è reale, pur mantenendo internamente una certa razionalità e capacità di governare, in questo modo l'avversario sarà costretto a partecipare al tavolo delle trattative avendo evitato uno scontro diretto. Il *leader* deve apparire "pazzo" quanto basta per intimidire, ma non così tanto da perdere la fiducia degli alleati o compromettere la stabilità interna. Questa doppia faccia della strategia - ovvero quella intimidatoria e quella rassicurante - rende la *madman theory* estremamente rischiosa, poiché il *leader* rischia di imbattersi in *escalation* incontrollate o di compromettere le garanzie di sicurezza offerte ai *partner* internazionali ⁷⁵.

Quando si passa all'analisi della presidenza di Donald Trump, emergono numerosi punti di convergenza e, allo stesso tempo, elementi divergenti rispetto all'approccio di Nixon. L'attuale Presidente Trump ha spesso fatto uso di retorica estremamente provocatoria e imprevedibile, tanto da portare molti a paragonare il suo stile ad una moderna applicazione della *madman theory* ⁷⁶. Durante la sua campagna elettorale, così come nel corso del suo primo mandato, Trump ha espresso minacce e dichiarazioni che sembravano modellate proprio su questo metodo: egli ha infatti minacciato con l'uso di tariffe estremamente elevate i suoi *partner* commerciali, ha fatto dichiarazioni incendiari nei confronti della Corea del Nord - evocando immagini di “fuoco e furore”. In una discussione con alti funzionari di Gabinetto riguardo all'accordo commerciale tra gli USA e la Corea del Sud, Trump avrebbe detto a Robert Lighthizer di avere solamente 30 giorni a disposizione e, nel caso in cui non fosse riuscito ad ottenere le concessioni, allora si sarebbe ritirato. Lighthizer rispose subito accondiscendendo alla richiesta e dicendo che avrebbe riferito il termine ai coreani, ma Trump replicò dicendo: “Non è così che si negozia. Non

⁷⁵ McManus, R., *The Limits of the Madman Theory - How Trump's Unpredictability Could Hurt His Foreign Policy*, Foreign Affairs, 24 gennaio 2025.

⁷⁶ Byron Wolf, Z., *Is Trump using the 'madman theory' on Republicans?*, CNN Politics, 16 settembre 2017.

dirgli che hanno 30 giorni. Digli, questo tizio è così pazzo che potrebbe ritirarsi da un momento all'altro... Digli che se non danno le concessioni ora, questo pazzo si ritirerà dall'accordo” ⁷⁷.

In aggiunta, ha lanciato proposte anomale come quella di acquistare la Groenlandia per ragioni di sicurezza nazionale e ha anche minacciato l'utilizzo della forza a Panama per riprendere il controllo del Canale ⁷⁸; in pratica ognuna delle sue azioni ha un obiettivo da destabilizzare così da trarne un vantaggio. Ciò che caratterizza e distingue l'approccio di Donald Trump è la sua capacità, o forse la sua voglia, di mantenere costantemente alta l'attenzione mediatica, sfruttando una comunicazione diretta e spesso impulsiva sui *social media*. Questa retorica a tratti surreale, ha lo scopo di creare un clima di incertezza non solo tra gli avversari internazionali, ma anche tra gli alleati, i quali sono costretti a rimanere in uno stato di costante allerta per interpretare i segnali provenienti dalla Casa Bianca ⁷⁹.

Per i sostenitori di Trump, questo atteggiamento è visto come un segno di forza: la capacità di intimidire e costringere l'altra parte a cedere per evitare conseguenze imprevedibili. Tuttavia, i critici sostengono che un simile approccio rischia di minare la credibilità degli Stati Uniti sul palcoscenico mondiale, rendendo difficile per i *partner* internazionali fare affidamento su un *leader* che sembra capace di prendere decisioni impulsive e spesso potenzialmente disastrose.

Un aspetto particolarmente controverso dell'applicazione della *madman theory* nell'ambito “trumpiano” riguarda il rischio per cui, se percepita come autentica, questa imprevedibilità potrebbe spingere alcuni attori internazionali a reagire in modo eccessivo o, al contrario, a prendere misure preventive per proteggersi da eventuali *escalation*. Ad esempio, a seguito delle minacce tramite tariffe e altre sanzioni economiche da parte del Presidente americano

⁷⁷ Schwartz, J. A., *Madman or Mad Genius? The International Benefits and Domestic Costs of the Madman Strategy*, Security Studies, 32(2), 4 maggio 2023.

⁷⁸ Castagna, S., *Cos'è la “Madman Theory”?*, Arancia Geopolitica, 17 gennaio 2025.

⁷⁹ Smith, D., *Trump lobbs threats at Greenland, Panama and Canada – should we take him seriously?*, The Guardian, 29 dicembre 2024.

nei confronti di partner commerciali come Canada, Messico e Cina, è nato pericolo per cui tali misure potrebbero innescare una spirale di ritorsioni che finiscano per danneggiare non solo gli interessi degli Stati Uniti, ma anche quelli di paesi tradizionalmente alleati. Ciò comunque non arresta l'enfasi dei sostenitori che credono nel motto "MAGA (Make America Great Again)", portando gli USA a vincere sul palco internazionale, anche se ciò comporterà un vortice diplomatico molto caotico ⁸⁰.

Un ulteriore elemento di confronto riguarda poi l'uso degli estremi come strumento di negoziazione. Mentre l'antenato Presidente Nixon usò la sua apparente propensione al rischio per cercare di far cedere il Nord Vietnam durante la Guerra del Vietnam, sebbene i risultati non siano stati quelli sperati, Trump sembra applicare una tattica simile in numero di settori della politica estera e interna nettamente più alto. Ad esempio, in riferimento alle sue dichiarazioni sulla possibilità di trasformare la striscia di Gaza in una sorta di "Riviera del Medio Oriente", queste parole hanno suscitato reazioni di sdegno e preoccupazione in tutto il Mondo, nonché aspre critiche da parte degli analisti che temono che tali proposte possano essere interpretate come segni di un atteggiamento irresponsabile e persino pericoloso ⁸¹.

Nonostante i parallelismi, emergono tra le due icone anche notevoli differenze: mentre Nixon operava nel contesto della Guerra Fredda, in cui la minaccia nucleare era un deterrente credibile per un nemico che non disponeva di armi simili, Trump si trova oggi in un panorama internazionale in cui avversari come la Corea del Nord possiedono capacità nucleari, trovandosi eventualmente pronte ad uno scontro "ad armi pari", e dove le dinamiche economiche e commerciali sono estremamente interconnesse. Di conseguenza, la strategia del "*madman*" oggi rischia di avere conseguenze imprevedibili e potenzialmente distruttive sul contesto globale, poiché l'economia mondiale e le relazioni diplomatiche si fondano su regole e accordi multilaterali ormai ben consolidati.

⁸⁰ Seidel, J., 'Winning again on the world stage': Is Donald Trump's 'madman' tactic already paying off?, [news.com.au](https://www.news.com.au), 8 febbraio 2025.

⁸¹ Remnick, D., *The Madness of Donald Trump - To Benjamin Netanyahu's delight, Trump proposes the wholesale ethnic cleansing of Gaza and the creation of a new "Riviera"*, The New Yorker, 5 febbraio 2025.

L'eccessiva discrezionalità del Presidente, unita all'evidente instabilità caratterizzante delle sue decisioni nel lungo periodo, fanno sì che gli effetti del *madman* si ripercuotano anche nelle modalità tramite cui questo gestisce il corpo amministrativo. Un chiaro esempio ne sono i licenziamenti notturni e i provvedimenti radicali da lui applicati nei confronti del corpo amministrativo federale; infatti, nell'arco di pochi mesi il Presidente ha rimosso circa 17 ispettori generali indipendenti⁸² con l'obiettivo di sostituirli con persone a se leali e vicine ideologicamente. Gli ispettori, compresi i dipartimenti di Stato, Difesa e Trasporti, sono stati informati tramite una semplice e-mail dal direttore del personale della Casa Bianca, ricevendo la notizia di essere stati licenziati con effetti immediati. Questa mossa ha suscitato non poche critiche da parte della società, incluso il Senatore Adam Schiff, il quale ha platealmente presentato il dubbio di una possibile violazione delle garanzie legali.

A distanza di circa 2 settimane dalla sua entrata in carica, Trump ha introdotto un drastico piano di riduzione del personale, incentivandoli a dimettersi entro il mese di febbraio e offrendo in cambio indennità pienamente corrisposte fino al mese di settembre ⁸³. L'amministrazione trumpiana ha dunque tentato di aggirare i vincoli legali, chiedendo ai dipendenti di andare in "congedo amministrativo", ma i tribunali hanno affermato che non esiste una distinzione tra il congedo e l'acquisizione.

Questa misura ha così determinato un forte e inaspettato *turnover*, unito al malcontento dei Senatori Kaine e Van Hollen, i quali hanno tentato di mettere in guardia i dipendenti federali, facendo oltretutto insorgere un clima di profonda incertezza mista a timore.

Ciò che però il Presidente non ha calcolato è che questi tagli potrebbero ritorcersi contro Trump stesso. Sebbene la mossa possa sembrare audace, bisogna tenere a mente che la maggior parte dei dipendenti pubblici applica

⁸² Bose, N., Shakil, I., *Trump's firing of independent watchdog officials draws criticism*, Reuters, 26 gennaio 2025.

⁸³ Kamarck, E., *Trump's dramatic plan to cut the federal workforce*, BROOKINGS, Washington D.C., 30 gennaio 2025 .

semplicemente la legge e che i burocrati di Washington costano molto ai contribuenti, dunque, qualora svolgano in maniera inadeguata le proprie funzioni, i cittadini se ne accorgeranno e si ribelleranno. I dipendenti pubblici attuano la politica, ma non la fanno ⁸⁴.

Nel corso del suo primo mandato, Trump credeva che gli alti funzionari procedessero troppo lentamente che in alcuni casi, addirittura, bloccassero le sue iniziative ostacolando così le priorità presidenziali, ma i fallimenti dell'attuazione sono politicamente mortali per i presidenti. La crisi del primo mandato di Trump è stata quindi la risposta federale al COVID-19; così come quella di Joe Biden è stata il caotico ritiro dall'Afghanistan. I presidenti saranno sempre i responsabili. Estromettendo i lavoratori federali dal Governo senza un piano su come funzioneranno i servizi governativi a seguito di questa avventata decisione è dunque una ricetta per il disastro⁸⁵. Come la storia ha dimostrato, nessun Presidente può uscire da una crisi privo di una colpa.

In conclusione, la *madman theory* rappresenta un approccio che mira a sfruttare la percezione dell'irrazionalità per ottenere vantaggi negoziali, ma il suo successo dipende fortemente dalla capacità del *leader* di bilanciare la sua immagine estremamente imprevedibile, con la parte affidabile e stabile necessaria per garantire la possibilità di stringere alleanze e impegni internazionali. L'applicazione di questa strategia nell'odierna presidenza di Trump solleva numerosi interrogativi sulle conseguenze a lungo termine per la politica estera americana e per la conseguenziale stabilità globale. Resta da vedere se, nel corso dei prossimi anni, il leader dei Repubblicani riuscirà a trasformare quella che molti definiscono "follia calcolata" in un vantaggio strategico o se, al contrario, questa tattica si rivelerà un grave errore di programmazione.

⁸⁴ *Ivi.*

⁸⁵ Kamarck, E., *Trump's dramatic plan to cut the federal workforce*, BROOKINGS, Washington D.C., 30 gennaio 2025 .

Capitolo 4

La Pubblica Amministrazione belga: dalla tradizione alle prospettive di riforma

4.1 Il contesto storico-politico belga

Il Belgio, nonché cuore dell'Europa occidentale, è uno dei Paesi più piccoli e densamente popolati della comunità. Questo presenta un sistema politico unico e complesso che parte dalla sua indipendenza nel 1830 dove troviamo una monarchia rappresentativa guidata da un monarca costituzionale ereditario. Inizialmente si prevede una forma di governo unitario, fino ad arrivare agli anni 90, quando fu trasformato in uno Stato federale con poteri condivisi tra le diverse comunità (fiamminga, vallona e germanofona) ⁸⁶. L'attuale struttura è dunque frutto del susseguirsi di una serie di eventi, tra cui divisioni linguistiche, culturali e conflitti interni.

La formazione dello Stato belga, come precedentemente anticipato, affonda le sue radici nella rivoluzione del 1830, la quale portò alla separazione dalle Regioni Unite dei Paesi Bassi e all'adozione di una Costituzione che affermava i principi di libertà e uguaglianza. Tuttavia, il percorso di consolidamento della Nazione fu fortemente influenzato dalle divisioni inter-comunitarie, le quali, unite alla presenza di istituzioni politiche frammentate, hanno favorito la pratiche di nomina clientelare e la creazione di un ambiente in cui il patronato politico divenne uno strumento utile per garantire il sostegno e la stabilità all'interno dei governi locali e federali ⁸⁷.

⁸⁶ Doucy, A.J., Molle, L.V., Wee, H.F.V.D., Materné, J.M.J., Lamberts, E.L., Murphy, A.B., “*Belgium*”, Encyclopedia Britannica, consultato il 27 Mar. 2025.

⁸⁷ Deschouwer, K., *The Politics of Belgium - Governing a Divided Society*, Palgrave Macmillan, Londra, 15 agosto 2009.

Dal 21 luglio 2013 ad oggi, siede sul trono il Re Filippo (Philippe Léopold Louis Marie), settimo re del Belgio. Nato a Bruxelles il 15 aprile 1960, figlio primogenito della Regina Paola Ruffo di Calabria e del Re Alberto II⁸⁸, quest'ultimo ricoprì un ruolo cruciale nel gestire la crisi politica che aveva vissuto il Paese tra il 2010 e il 2011, dato che rimase senza governo per un anno e mezzo⁸⁹. Re Filippo succedette dopo l'abdicazione del padre per motivi di salute. Il 4 dicembre 1999, il Re Filippo di Belgio sposò la contessa Mathilde d'Udekem d'Acoz, con rito civile presso il municipio di Bruxelles; da quest'ultima avrà quattro figli.

Nel corso del suo Regno, Filippo ebbe un impatto fondamentale nella creazione di un governo di coalizione dopo le elezioni parlamentari del 2014. Prova ne è l'inaspettata rottura della tradizione reale di rimanere in silenzio sulle questioni più delicate, in quanto, in occasione del 60° anniversario dell'indipendenza del Congo dal Belgio, il Re inviò una lettera al Presidente congolese esprimendo il suo profondo dispiacere per gli atti di crudeltà e violenza compiuti sul suo territorio durante l'occupazione belga ⁹⁰.

Notiamo dunque che i periodi di instabilità, uniti alla necessità di riorganizzare istituzionalmente il Paese, non siano stati pochi. Dunque, soprattutto durante i periodi critici, le pratiche di nomina dei dirigenti in Belgio e il ruolo che sarebbero andati a svolgere, possono essere considerati elementi cruciali nel processo di consolidamento del potere politico.

Tra il XIX e il XX secolo, i governi belgi hanno frequentemente fatto ricorso verso nomine basate su affinità politiche e culturali, così da garantire fedeltà e supporto nelle istituzioni. Sebbene queste pratiche risultavano utili a mantenere una certa coesione interna, al contempo hanno portato a numerosi episodi di clientelismo, dove le posizioni non venivano necessariamente assegnate in base a competenze tecniche o merito, ma piuttosto in segno di riconoscimento per la lealtà politica dimostrata.

⁸⁸ *Le Prince Philippe, La famille Royale*, sito *La Monarchie belge*: <https://web.archive.org/web/20130531124243/http://www.monarchie.be/fr/la-famille-royale/le-prince-philippe> .

⁸⁹ Corriere della Sera, *Alberto II del Belgio <<scende>> dal trono*, Corriere della sera Esteri, Milano, 12 luglio 2013.

⁹⁰ Moens, B., Gijssels, C., *Of race and royalty: How the king surprised Belgium*, POLITICO Europe, 3 luglio 2020.

4.2 La struttura federale della Pubblica Amministrazione belga

Lo Stato federale del Belgio presenta un'organizzazione interna complessa, caratterizzata da una divisione dei poteri e delle competenze che si riflette anche nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione. In particolare, la struttura federale belga si fonda su una tripartizione istituzionale che prevede il Governo federale, le Regioni (Fiandre, Bruxelles - Capitale e Vallonia) e tre Comunità linguistiche (fiamminga, francese e germanofona), ciascuna di esse con funzioni e responsabilità specifiche ⁹¹.

Provando a schematizzare i livelli dello Stato belga, abbiamo:

Livello federale: Re, Governo federale, Camera dei rappresentanti, Senato.

Livello comunitario: Comunità germanofona, Comunità francese, Comunità fiamminga.

Livello regionale: Regione Vallona, Regione fiamminga, Regione Bruxelles-Capitale.

Livello provinciale: Province valloni (5), Province fiamminghe (5), Territorio bilingue di Bruxelles-Capitale.

Livello comunale: Comuni valloni (262), Comuni bruxellesi (19), Comuni fiamminghi (308) ⁹².

Al livello centrale, il Governo federale belga si impegna nell'esercizio del potere esecutivo e coordina le attività delle diverse amministrazioni; mentre al livello locale, le Comunità e le Regioni, possiedono delle competenze esclusive - ovvero non vi è la possibilità di intervento da parte dello Stato federale - che esercitano senza la possibilità di veto, né all'interno della Federazione belga né nella scena internazionale. Questo divieto è dovuto al principio, raramente

⁹¹ *Belgio*, sito ufficiale dell'UE gestito dalla Direzione generale della Comunicazione, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/belgium_it.

⁹² *La forma di governo del Belgio: modello di federalismo e tutela delle minoranze*, DirittoConsenso, 9 ottobre 2021, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.dirittoconsenso.it/2021/10/09/forma-di-governo-del-belgio-federalismo-minoranze/#:~:text=Il%20Belgio%20%C3%A8%20una%20monarchia,enti%20politici%20nello%20Stato%20federale.&ved=2ahUKEwiKub_Wy5uNAxVP3QIHQm_ATwQEnoECBYQAw&usq=AOvVaw2JVj1BfLVVLciVXqXcs4LS.

applicato in maniera così stringente negli altri Stati federali del Mondo, dell'equivalenza degli *standard*.

In assenza di un modello *top-down*, notiamo come il sistema preveda dunque che ogni Regione disponga del proprio Governo, e, sebbene queste siano continuamente sottoposti a processi di allineamento e messi in contatto con le autorità pubbliche, ognuno di essi presenta un Presidente da cui dipenderanno le proprie responsabilità ⁹³.

Può accadere che le competenze delle Regioni e delle Comunità si sovrappongano sullo stesso territorio, pur non corrispondendo dal punto di vista territoriale dato che ogni Regione, così come ogni Comunità, dispone di un proprio Parlamento e Governo tramite cui esercitare le proprie funzioni. Può anche però accadere che la Comunità e la Regione fiamminga siano amministrate da un solo Governo e Parlamento; mentre al Sud, dove non vi è coincidenza territoriale, coesistono Governo e Parlamento della Comunità francese e della Regione vallona ⁹⁴.

In linea generale, le loro competenze hanno carattere residuo, mentre lo Stato federale ha diritto di intervenire sulle questioni che sono espressamente attribuite ad esso. Tuttavia, nonostante tale disposizione sia stata prevista all'interno della Costituzione belga, questa non entrerà in vigore finché l'elenco dei poteri dello Stato federale non sarà stato redatto e inserito formalmente nel documento. Tale compito, caratterizzato da grande delicatezza politica, non verrà mai eseguito, motivo per cui lo Stato federale conserverà i poteri residui e le entità federate dei poteri concessi.

Approfondendo brevemente le competenze delle Regioni, queste sono responsabili di materie economico-territoriali tra cui: l'urbanistica, i trasporti e la politica ambientale.

⁹³ Intervista personale con Quentin Richard, SPRB (*Service Public Régional Brussels*) International Direction FEDER (*Fonds européen de développement régional*), condotta da chi scrive, Roma, Bruxelles, 14 aprile 2025.

⁹⁴ *La forma di governo del Belgio: modello di federalismo e tutela delle minoranze*, DirittoConsenso, 9 ottobre 2021, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.dirittoconsenso.it/2021/10/09/forma-di-governo-del-belgio-federalismo-minoranze/#:~:text=Il%20Belgio%20%C3%A8%20una%20monarchia,enti%20politici%20nello%20Stato%20federale.&ved=2ahUKEwiKub_Wy5uNAxVP3QIHQm_ATwQEnoECBYQAw&usq=AOvVaw2JVj1BfLVVLciVXqXcs4LS.

Queste entità hanno la capacità di elaborare decreti e politiche che rispondono in maniera diretta alle peculiarità territoriali e dunque ai bisogni delle proprie collettività di riferimento, consentendo così una gestione quanto più possibile vicina alle esigenze locali. Parallelamente, le Comunità linguistiche – la Comunità fiamminga, quella francese e quella germanofona – si occupano principalmente delle materie culturalmente e linguisticamente personalizzabili, come l'istruzione, la cultura e l'uso delle lingue. L'organizzazione a doppio livello, regionale e comunitario, consente di conciliare le esigenze di autonomia territoriale con il rispetto della pluralità linguistica, un elemento essenziale della realtà belga.

La responsabilità del finanziamento di beni e servizi nei Paesi OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) può ricadere su diversi livelli di amministrazione. Ad esempio, in Belgio, questa ricade sulle amministrazioni centrali, motivo per cui troviamo direttamente collegati al Governo centrale i *Service Public Fédéral* o Servizi pubblici federali (SPF), nonché l'insieme degli organi che - a seguito della fase di organizzazione e coordinamento - rispondono direttamente al potere centrale occupandosi dei settori fondamentali quali: giustizia, affari esteri, sicurezza sociale, economia, mobilità e trasporti, lavoro e interno ⁹⁵. Le amministrazioni centrali belghe concentrano su questi servizi oltre il 50% della spesa totale ⁹⁶.

Tra i vari settori d'interesse, spiccano il *Service public fédéral Budget et Contrôle de la gestion* (Servizio pubblico federale bilancio e controllo di gestione), creato da Decreto Reale il 15 maggio 2001 come parte dei piani del governo Verhofstadt I per modernizzare l'amministrazione federale (con l'incarico di assistere il Ministro del Bilancio nell'elaborazione delle politiche finanziarie e nel monitoraggio dell'efficienza dell'azione amministrativa), e il *Service public fédéral Personnel et organisation* (Servizio pubblico federale personale e organizzazione), che cura le tematiche legate al reclutamento, alla

⁹⁵ Servizio pubblico federale: bosa.belgium.be.

⁹⁶ Corvo, L., *Il processo di decentramento nei Paesi OCSE: stato dell'arte e tendenze in atto. Autonomia differenziata e regionalismo differenziato: le tendenze in atto a livello europeo*. McGraw-Hill, 2010.

formazione, alla remunerazione e alla gestione delle risorse umane del settore pubblico.

Ad oggi, più di 65.000 persone decidono di lavorare nei servizi federali per il benessere di tutti i cittadini del Belgio. La scelta di prestare servizio per l'amministrazione federale avviene per molteplici motivi: la diversità delle missioni, i valori trasmessi, la varietà delle entità che la compongono e ancora i punti di forza che offre come datore di lavoro ⁹⁷.

Entrambi gli SPF presentano quindi una struttura concepita per fornire supporto metodologico e strumentale non solo agli organi centrali, ma anche agli enti e agli istituti che operano nelle diverse aree di competenza del Governo federale; pertanto, attraverso un'organizzazione orientata ai “servizi condivisi”, favoriscono la diffusione di importanti conoscenze e *best practice*, garantendo una gestione coordinata e trasparente dell'azione amministrativa a livello federale.

Tale assetto rende il Belgio un federalismo unico nel Mondo, permettendogli di rispondere alle numerose ed eterogenee esigenze di un Paese caratterizzato da una pluralità culturale e linguistica, garantendo al contempo l'efficienza amministrativa e il rispetto del principio dell'autonomia locale.

4.2.1 Il principio della doppia maggioranza e la redistribuzione delle competenze

La natura federale di uno Stato impone a quest'ultimo, da un punto di vista teorico e normativo, la messa in atto di una procedura di revisione costituzionale in cui le sue entità federate possano partecipare all'esercizio della funzione costituente ⁹⁸.

⁹⁷ Servizio pubblico federale: bosa.belgium.be.

⁹⁸ Guénette, D., *Un federalismo plurinazionale a due velocità: i segmenti sociali in Belgio e la loro partecipazione al processo di revisione costituzionale*, Riviste UniBa online, 2021.

A rafforzare il concetto su menzionato, troviamo una peculiarità del sistema federale belga, quale il meccanismo della doppia maggioranza (o maggioranza qualificata), prevista all'articolo 195 della Costituzione belga.

Questo procedimento è necessario per l'approvazione di importanti riforme istituzionali quali richiedono leggi speciali (utilizzate per l'attuazione dei principi costituzionali riguardanti la divisione delle competenze, dei mezzi finanziari e le questioni istituzionali), o cambiamenti costituzionali. Tale principio, richiede che i parlamentari francofoni e quelli di lingua olandese siano in accordo, presentando dunque la maggioranza in entrambi i gruppi nel caso in cui si intenda apportare delle riforme.

La maggioranza qualificata è dunque volta a garantire un equilibrio di poteri e a evitare che una delle due comunità imponga unilateralmente il proprio modello amministrativo. Basando la nostra indagine sui dibattiti istituzionali, è la comunità più conservatrice, ovvero quella fiamminga, a voler imporre generalmente le proprie preferenze, nel tentativo di decentralizzare competenze importanti corrispondenti ai bilanci e perseguendo l'autonomia fiscale. La loro volontà si scontra però con quella dei francofoni, i quali preferiscono mantenere un dominio dello stato centrale e trasferimenti significativi dalle Fiandre ai francofoni (stimati a 6 -16 milioni di euro all'anno).

4.2.2 Il Governo federale belga: composizione e competenze

L'attuale Governo federale del Belgio (in olandese: *Belgische federale regering*, in francese: *Gouvernement fédéral de Belgique*, in tedesco: *Belgische Föderalregierung*) è composto da 15 Ministri che uniti formano il Consiglio dei Ministri ⁹⁹. Tra questi: il Primo Ministro (linguisticamente non collocato), sette componenti francofoni e sette neerlandofoni. A seguire, troviamo i Segretari di Stato, la cui composizione è priva di criteri di parità linguistica e

⁹⁹ Art. 99, *Constitution de la Belgique*.

solitamente provenienti da partiti differenti. Il Governo, insieme al Re, risulta essere titolare del potere esecutivo.

Il Re, nonché Capo di Stato, gode della facoltà di nominare e licenziare i Ministri, ma, prima di procedere, è sua consuetudine consultare i Presidenti di ogni Camera del Parlamento, i Presidenti dei vari partiti politici, i sindacati ed eventualmente i Ministri. Inoltre, il monarca viene affiancato da un “informatore”, responsabile della redazione di una relazione basata sulle consultazioni, successivamente un *formateur* - in lingua francese, colui che forma o che costituisce, è un politico nominato per guidare la formazione di un Governo di coalizione ¹⁰⁰ - diverrà responsabile della definizione della composizione e del programma di azione del futuro Governo.

Il Primo Ministro, Capo di Governo presso questo sistema multipartitico, verrà nominato non appena il *formateur* raggiungerà un accordo.

Una volta costituito, il Governo, essendo “di legislatura”, non potrà essere costretto a dimettersi, tranne nel caso in cui la Camera non abbia approvato a maggioranza una mozione di sfiducia nei suoi confronti.

4.3 Le procedure di selezione per la costituzione dell’azione amministrativa belga: *fonctionnaires statutaires* e *fonctionnaires contractuels*.

Come affermato dall’esperto Quentin Richard, *premier attaché* presso la direzione FEDER (*Fonds européen de développement régional*), nonché pilastro di SPRB (*Service Public Régional Brussels*) *Bruxelles International*, esistono due tipologie di funzionari: i “*fonctionnaires statutaires*” ed i “*fonctionnaires contractuels*”.

Nella prima categoria risiedono tutte quelle figure che sono state nominate direttamente dal Ministro dell’Istituzione di appartenenza e provengono spesso

¹⁰⁰ Taken *formateur*, [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl), consultato il 31 marzo 2025.

dallo stesso partito politico, così da garantire un allineamento ideologico e una maggiore coesione nel processo di *decision making*. Nella fattispecie, a seguito della presentazione dei profili papabili, solitamente sono solo i primi 21 ad essere scelti per procedere alla fase successiva consistente in un colloquio orale. I candidati avranno dunque la possibilità di interfacciarsi da subito non solo con gli addetti alle risorse umane, ma anche con i potenziali futuri colleghi, in modo da rendersi conto dell'effettiva mole di lavoro. Ciò che ci si aspetta dall'aspirante funzionario non è quindi una conoscenza totale delle attività svolte dalla struttura, bensì la consapevolezza del ruolo che andrà a ricoprire e delle responsabilità di cui sta battendo di farsi carico.

Gli *statutaires* rappresentano circa il 48% dei dipendenti regionali (sia nell'amministrazione generale che nell'organizzazione pubblica regionale). Alla luce di questa importante percentuale, la tendenza attuale è quella di rinforzare la percentuale di *contractuels*, evitando potenziali influenze politiche, e aumentando il numero di burocrati effettivamente indipendenti, ma, nonostante ciò, la regione di *Brussels-Capitale* non sembra ancora pronta ad abbandonare questo metodo ¹⁰¹.

Il loro settore è rinomato per l'altissima competizione durante il procedimento di selezione, ma, nonostante questi derivino dalla volontà del Ministro - rendendoli apparentemente assimilabili alle pratiche di nomine dirette italiane - Richard afferma che la Pubblica Amministrazione belga non riconosce al suo interno lo *Spoils System*, bensì osserva la "*Rule of Cabinet*", la quale si riferisce al sistema dei gabinetti ministeriali, nonché strutture composte da collaboratori di fiducia, spesso con un forte orientamento politico che affiancano ogni Ministro. I componenti del *Cabinet* avranno il compito di assistere il Ministro nella formulazione delle politiche e nella supervisione dell'attuazione delle decisioni governative, garantendo al contempo alla figura apicale la possibilità di esercitare un controllo diretto sulla Pubblica Amministrazione.

Nonostante questa modalità renda da subito chiare le problematiche concernenti l'influenza politica sui processi decisionali alla luce dello stretto

¹⁰¹ Intervista personale con Quentin Richard, *cit*

collegamento tra il livello politico e quello amministrativo, il Belgio si rifiuta di riconoscere il proprio *modus operandi* sotto la denominazione di “*Spoils System*”, definendo il *Cabinet* come “completamente libero e indipendente”¹⁰².

Per quanto riguarda invece i già citati *contractuels*, il procedimento di selezione previsto risulta molto più *soft* se comparato alla categoria precedente. A differenza degli *statutaires*, i *contractuels* non vengono nominati da un Ministro e possono essere firmatari di un contratto a lungo termine. Generalmente, a seguito della fase iniziale di pre-screening - cioè una selezione preliminare basata sulla verifica dei requisiti formali volta a ridurre il numero di candidati che accederanno alle fasi successive - i concorrenti sosterranno un colloquio con i responsabili delle risorse umane e il Direttore del Dipartimento a cui aspirano. Generalmente, le materie su cui si svolge il colloquio sono di natura economica e giuridica, oltre ciò, queste mirano ad attestare le attitudini di logica e le conoscenze riguardanti il perimetro regionale. La durata del processo di selezione ammonta in media a 4 mesi, questa può variare a seconda del numero di partecipanti e dal personale a disposizione per la selezione.

4.3.1 I Gabinetti ministeriali: la “*Rule of Cabinet*” tra fiducia politica e tentativi di trasparenza

Come anticipato nel paragrafo precedente, considerando il procedimento di nomina dei Gabinetti ministeriali belgi, la “*Rule of Cabinet*” rende legittimo il dubbio riguardante la loro effettiva indipendenza dal potere politico.

Le figure assoggettate a questo tipo di sistema *top-down*, difficilmente godono della possibilità di rifiutare le decisioni derivanti dal Ministro, dunque spesso si limitano ad eseguire le direttive ad essi destinate. Nonostante ciò, la

¹⁰² Intervista personale con Quentin Richard, *cit.*

caratteristica che gioca a loro favore è quella della stabilità: è molto raro infatti che un un funzionario pubblico venga rimosso dalla propria posizione, *in primis* perchè occorrono comprovati motivi come la reiterazione di un comportamento scorretto, piuttosto che la creazione volontaria di un malfunzionamento nel procedimento amministrativo; *in secundis* perchè la rimozione di queste figure comporta un *iter* particolarmente complesso che generalmente i Ministri preferiscono non avviare ¹⁰³.

Qualora sorga un problema, come la percezione di un'ingiustizia subita, i dipendenti pubblici belgi hanno la possibilità di avvalersi ad una solida protezione sindacale, quale garantisce loro la negoziazione delle condizioni di lavoro ed un'attiva rappresentazione nelle trattative collettive. Il Belgio presenta infatti uno dei più alti tassi di sindacalizzazione tra i funzionari pubblici nella comunità europea, grazie anche al riconoscimento istituzionale dei sindacati e alla loro influenza nelle politiche del lavoro pubblico ¹⁰⁴.

Inoltre, al fine di garantire la massima trasparenza all'interno di queste strutture, soprattutto nei dipartimenti che si occupano della gestione di fondi pubblici, nazionali ed europei, è prevista una puntuale supervisione da parte delle autorità comunitarie in modo da evitare e prevenire un cattivo utilizzo delle risorse a loro disposizione. La separazione tra politica e amministrazione assume in questi frangenti il massimo grado di concretezza, in quanto il personale dovrà necessariamente rispettare le normative, essendo oltretutto sottoposto ad un continuo monitoraggio dell'azione amministrativa ¹⁰⁵.

¹⁰³ Intervista personale con Quentin Richard, *cit.*

¹⁰⁴ Visser, J., *I Sindacati in transizione - Documento OIL ACTRAV*, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Edizione italiana a cura dell'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino, Roma, settembre 2020.

¹⁰⁵ Intervista personale con Quentin Richard, *cit.*

4.3.2 L'evoluzione storica delle competenze e delle pratiche di nomina in Belgio: gli esordi della selezione meritocratica

Il sistema di nomina nella Pubblica Amministrazione belga affonda le sue radici nel lungo percorso storico della formazione dello Stato, nato nel 1830 a seguito della dichiarazione di indipendenza dai Paesi Bassi.

Fin dai primi decenni, la pratica delle nomine per le posizioni apicali nella struttura amministrativa belga era caratterizzata da una forte componente patronale, in cui le posizioni di vertice venivano spesso assegnate in base a criteri come la lealtà politica e le affinità ideologiche, tralasciando così la componente del merito. Questa tendenza si inseriva in un contesto europeo in cui il modello napoleonico - con il suo accento sulla centralizzazione e sul merito talvolta subordinato a considerazioni politiche - influenzava anche le pratiche di Governo.

Al fine di limitare l'influenza tradizionale del patronaggio, il processo di nomina delle figure poste a capo dell'azione amministrativa è stato oggetto di alcune riforme quali hanno tentato di superare le modalità precedenti - particolarmente vicine allo *Spoils System* - per introdurre procedure più trasparenti e dare maggior peso alle capacità dei candidati. Da notare è che, nonostante il tentativo di avanzamento, il Belgio tende a mantenere la componente della responsabilità politica.

Tra gli interventi normativi più rilevanti, ricordiamo la Legge speciale del 13 luglio 2001, con cui sono state introdotte delle innovazioni alla Legge del 1980 sulle riforme istituzionali, attribuendo alle Regioni nuove importanti competenze. In particolare, per garantire un certo grado di omogeneità nei settori di maggiore rilievo, le riforme costituzionali hanno assegnato alle Regioni dei poteri subordinati in riferimento alle materie di: composizione, organizzazione, competenza e funzionamento delle istituzioni provinciali e comunali; nonché la designazione o l'elezione degli organi provinciali,

comunali e intercomunali, cambiamenti dei confini delle Province e dei Comuni ed infine la responsabilità della tutela amministrativa ¹⁰⁶.

Successivamente, con le riforme costituzionali avvenute a cavallo tra gli anni 2002 e 2003, aventi ad oggetto la tutela dell'uguaglianza dei diritti appartenenti ai diversi sessi, si mirava sostanzialmente all'inclusione nell'ordinamento belga delle disposizioni volte alla lotta contro il problema della scarsa rappresentatività del genere femminile nel contesto politico-istituzionale. La stessa legge costituzionale del 26 febbraio 2002, introducendo l'articolo 11 *bis*¹⁰⁷ quale sanciva che gli esecutivi dei diversi livelli di Governo devono essere composti da persone di sesso differente, ha contribuito notevolmente alla modernizzazione della funzione pubblica, garantendo che le nomine avvenissero non per esigenze strategiche del Governo, ma sulla base del merito tecnico e professionale del candidato, indipendentemente dal suo sesso.

Entrando nel dettaglio per quanto riguarda i procedimenti di nomina delle figure apicali della Pubblica Amministrazione belga - cosiddetti *premier attaché* - è possibile bipartire tale *iter*, in maniera non ufficiale, in: selezione su carta e selezione su computer. Questa transizione dai test cartacei a quelli computerizzati, avvenuta tra il 2010 e il 2015 si espanse progressivamente in tutte le Regioni, inoltre, mentre prima lo Stato Federale disponeva di un'unica *partnership* con le risorse umane, oggi esiste un ufficio apposito per la rilevazione dei talenti, il quale predilige processi di selezione più celeri in osservanza delle politiche generali ¹⁰⁸.

Tale passaggio verso la digitalizzazione fu dettato da molteplici ragioni: uno dei principali moventi fu ad esempio l'aumento della sicurezza e dell'integrità, le piattaforme digitali consentono infatti di implementare misure di sicurezza avanzate per garantire l'equità del processo di selezione e prevenire eventuali

¹⁰⁶ Sciumbata, L.R., *Un modello di Stato federale: il Belgio*, ISSiRFA (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie), consultato il 7 aprile 2025.

¹⁰⁷ *Ivi*.

¹⁰⁸ Intervista personale con Quentin Richard, *cit*.

frodi. A seguire, altro fattore rilevante preso in considerazione fu quello dell'efficienza operativa, in quanto i test computerizzati permettono una gestione più rapida e puntuale delle valutazioni, riducendo i tempi di correzione e soprattutto garantendo imparzialità nell'assegnazione dei risultati.

Arrivando finalmente a tempi più recenti, a partire da gennaio 2024, la Fiandre ha eliminato gradualmente lo status di funzionario statuario, preferendo l'aumento della categoria dei *contractuelle*. I dipendenti pubblici a contratto non saranno più convertiti in statuari e i nuovi assunti saranno assunti con contratti a tempo indeterminato, come annunciato dalla nuova maggioranza ¹⁰⁹.

4.4 L'impatto del sistema sull'efficienza dell'azione amministrativa belga

Il trasferimento di competenze e l'autonomia crescente delle Regioni e delle Comunità hanno avuto un impatto diretto sulla Pubblica Amministrazione belga. Gli enti locali, infatti, hanno organizzato la propria struttura in modo da rispondere efficacemente alle funzioni legislative ed esecutive a loro affidate.

Grazie alla migrazione al *cloud*, descritta nel paragrafo precedente, si è notato lo sviluppo di modelli di gestione più snelli e flessibili, nonché l'introduzione di sistemi di controllo e rendicontazione mirati a garantire trasparenza ed efficienza. La complessità della struttura federale si riflette, quindi, in una Pubblica Amministrazione articolata su più livelli, dove il coordinamento tra il Governo federale e le entità locali diventa fondamentale per assicurare un servizio pubblico di qualità.

All'apice della piramide amministrativa troveremo dunque i Direttori generali e i Segretari generali - strettamente connessi tra loro e con i rispettivi collaboratori da legami politici. Al fine di mantenere un'apparente neutralità,

¹⁰⁹ CSC, <https://www.lacsc.be/page-dactualites/2024/10/11/extinction-du-statut-des-fonctionnaires?t=1744716568845>.

almeno nella fase istruttoria, tutti i candidati dovranno superare una valutazione gestita da aziende specializzate prima della vera e propria selezione da parte del Governo. Inoltre, è possibile affermare a seguito di un'analisi sul campo, che il numero di candidati provenienti dal settore privato è notevolmente ridotto e molto probabilmente la motivazione è di tipo economico, riferendoci alla differenza salariale tra un *manager* del settore pubblico e uno del settore privato.

Alla base della struttura gerarchica troveremo invece i funzionari “*entry level*” (in termini di stipendio e responsabilità), dove la politicizzazione è davvero impossibile. Inoltre, per quanto riguarda le promozioni di Direttori e Vicedirettori, la decisione si basa sul consiglio di amministrazione dell'amministrazione in questione; qualora il consiglio sia unanime, il Governo non avrà la possibilità di selezionare nessun'altra persona diversa da quella che era stata identificata dal consiglio. In questo modo viene garantita l'indipendenza di queste figure ¹¹⁰.

Infine, qualsiasi candidato, indipendentemente dal proprio livello di appartenenza, ha la possibilità di presentare un ricorso - a livello amministrativo e giudiziario - qualora abbia delle lamentele in merito alle procedure di assunzione, promozione e mandato. Il riconoscimento dei diritti dei lavoratori, unito al dialogo istituzionale - favorito da organismi di concertazione e da comitati interministeriali - rappresenta uno strumento essenziale per la risoluzione dei conflitti di competenze e per il miglioramento continuo delle pratiche amministrative.

¹¹⁰ Intervista personale con Quentin Richard, *cit.*

Capitolo 5

Lo *Spoils System* e la categoria dirigenziale in Francia

5.1 Evoluzione storica del rapporto politica - burocrazia: dall'*Ancien Régime* alla Rivoluzione Francese

Nel periodo dell'*Ancien Régime* - noto anche come “Vecchio Regime”, quale si estende dal tardo medioevo fino alla Rivoluzione Francese del 1789 - il potere politico e la burocrazia erano componenti di un sistema gerarchico in cui la figura del monarca deteneva il monopolio assoluto nelle nomine degli Uffici reali. Questi ultimi erano infatti considerati come proprietà personali del sovrano, nonché fonte di reddito per i nobili e per i funzionari dedicati al settore della giustizia, dell'economia e dell'amministrazione locale.

Da una prospettiva economica, questo periodo potrebbe essere percepito come una transizione dal feudalesimo al capitalismo¹¹¹, mentre adottando una visione politica, questo potrebbe essere visto come la concretizzazione della monarchia assoluta, quale difende le prerogative del clero e dell'aristocrazia¹¹².

Già a partire dal XVII secolo, i re, in particolare Luigi XIV, promossero la figura degli *intendants* - funzionari nominati direttamente dalla corona con poteri estesi su polizia, giustizia e fisco - come strumento di centralizzazione amministrativa volto a diminuire l'autonomia dei poteri provinciali. Seppur fortemente legato a logiche di *patronage*, l'apparato amministrativo tentava man mano l'avvicinamento alla professionalità e alla trasparenza; nonostante ciò, gli uffici continuavano a poter essere comprati, venduti o ceduti e gran parte dei funzionari dipendeva dalla benevolenza del Re.

Inoltre, la frammentazione tra le diverse amministrazioni contribuiva all'alimentazione delle tensioni esistenti tra le *élite* locali ed il potere centrale.

¹¹¹ Hilton, R., *La transición del feudalismo al capitalismo*, Barcellona, 1976.

¹¹² Anderson, P., *Lo Stato assoluto - Origini e sviluppo delle monarchie assolute europee*, Il Saggiatore, Milano, 2014.

Con l'arrivo del XVIII secolo, quando giuristi e illuministi saturi dello *status quo* decisero di denunciare l'inefficienza e la radicata corruzione presenti nelle cariche burocratiche, il dibattito sulle riforme amministrative si intensificò, virando verso la proposta di un sistema basato sulle competenze e sul merito ¹¹³. La crisi (fiscale e politica) sfociò successivamente nella convocazione degli Stati generali nel 1789, abolendo privilegi e pratiche sottobanco, eliminando le pratiche di compravendita degli uffici e lasciando finalmente spazio ad una nuova organizzazione delle amministrazioni locali, dei tribunali e dei dipartimenti, basata sul principio di uguaglianza tra tutti i cittadini¹¹⁴.

Fu successivamente con la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 che si eliminò il concetto degli uffici come beni personali e si prepararono le basi per un'amministrazione pubblica responsabile di fronte la legge, evidenziando formalmente il tramonto dell'*Ancien Régime*. Il nuovo *modus operandi* delle varie amministrazioni locali prevedeva dunque che i comuni fossero responsabili della distribuzione dei contributi diretti, mentre i dipartimenti - in nome del Re - avrebbero gestito tutte le materie amministrative. Questa nuova organizzazione, seppur innovativa, non poteva essere definita ancora come una vera e propria opera di decentramento; infatti, il comune rimaneva ancora l'unica entità che si occupava sia degli affari locali che di quelli nazionali.

¹¹³ Perrot, X., *Histoire des Institutions Jusqu'en 1789 - L'esprit de l'État Monarchique (XVIème - XVIIIème siècles). Entre idéalisme et réalisme*, 2014.

¹¹⁴ *Organisation territoriale: les apports de la Révolution française*, https://www.vie-publique.fr/fiches/19606-organisation-territoriale-les-apports-de-la-revolution-francaise?utm_, 20 novembre 2020.

5.1.1 Il periodo napoleonico e l'affermarsi di una burocrazia centralizzata

A partire dalla Convenzione del 1792, le difficoltà incontrate durante la Rivoluzione portarono lo Stato a ricentralizzare l'amministrazione locale. Si trattava di una lotta contro le tendenze "federaliste" o "girondine" che segnavano la volontà di sfuggire al potere rivoluzionario parigino.

Sul finire della Rivoluzione Francese si inaugurò dunque il cosiddetto “periodo napoleonico”, il cui nome deriva proprio dalla discesa di Napoleone Bonaparte in Europa a partire dal 1796. Questo arco temporale si estenderà fino alla “Restaurazione”, dunque, a cavallo tra il XVIII ed il XIX secolo. L'età napoleonica è caratterizzata dall'ascesa e dall'affermazione dell'omonimo personaggio e dalla sua ideologia politica: il bonapartismo.

Nel corso del consolato e dell'Impero, Napoleone introdusse un sistema amministrativo caratterizzato da un'estrema rigidità e uniformità, basato sulla suddivisione del territorio in dipartimenti governati da prefetti nominati direttamente dall'alto potere centrale, sul ruolo determinante del Consiglio di Stato e su una prassi legislativa dominata dai decreti imperiali. Tutte le autorità locali, sono quindi nominate dal potere centrale; in particolare: i sindaci e i loro vice venivano nominati dal Primo Console nei comuni con più di 5.000 abitanti, mentre nei comuni con meno di 5.000 abitanti il potere di nomina spetta al prefetto del dipartimento ¹¹⁵.

Tale assetto non soltanto fu garante di efficienza e di rapidità nel procedimento di adozione delle decisioni, ma costruì un modello che, attraverso l'esportazione – anche in Italia – e la successiva ibridazione con le Istituzioni locali, permise la realizzazione di un'amministrazione moderna e statalista, con riverberi giuridici, politici ed economici destinati a durare e permanere anche oltre la Restaurazione.

¹¹⁵ *Organisation territoriale: les apports de la Révolution française*, 20 novembre 2020, https://www.vie-publique.fr/fiches/19606-organisation-territoriale-les-apports-de-la-revolution-francaise?utm_.

Questo movimento di ricentralizzazione fu consacrato da Bonaparte con la “*loi du 28 pluviôse an VIII*”¹¹⁶ (la legge del 17 febbraio 1800, 28 piovoso). Come anticipato pocanzi, fu proprio per mezzo di questa legge che l’organizzazione amministrativa francese fu estesa per la prima volta in Italia al Piemonte. Con il decreto del Primo Console Jean-Baptiste Jourdan, si prevedeva dunque l’istituzione dei seguenti organi: Prefettura (*Préfecture*), Consiglio di prefettura (*Conseil de préfecture*), Consiglio generale di dipartimento (*Conseil général de département*), Sottoprefettura (*Sous-préfecture*), Consiglio di circondario (*Conseil d’arrondissement*)¹¹⁷.

La figura del prefetto, nominato per mezzo di un decreto imperiale e tenuto a rispondere direttamente al Ministro dell’Interno, divenne un rappresentante dello Stato in ogni dipartimento francese e ad esso rispondevano i sottoprefetti, responsabili degli *arrondissement*. Infine, a prova della concretezza dell’accentramento del potere napoleonico, possiamo affermare che i prefetti, nonostante fossero alti rappresentanti dello Stato, non godevano di particolare autonomia decisionale; per questo ogni atto locale doveva ottenere la loro approvazione prima di raggiungere Parigi.

5.1.2 L’organizzazione amministrativa francese si estende in Italia: i prefetti

Come anticipato nel paragrafo precedente, la stessa organizzazione inizialmente sorta in Francia, fu successivamente esportata in Italia. Con decreto di Jourdan del 24 aprile 1801, 4 fiorile, a. IX, in esecuzione del decreto dei consoli del 2 aprile, 12 germile, il Piemonte fu diviso in 6 Prefetture: Torino (dipartimento del Po), Alessandria (dipartimento di Marengo), Asti (dipartimento del Tanaro), Vercelli (dipartimento del Sesia), Ivrea

¹¹⁶ *Loi du 28 pluviôse an VIII (17-02-1800) concernant la division du territoire français et l’administration*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000522248>.

¹¹⁷ SIAS (Sistema informativo degli Archivi di Stato), Ministero della Cultura, *Préfecture*/Prefettura (Impero francese), 1801-1814, https://sias-archivi.cultura.gov.it/cgi-bin/pagina.pl?Chiave=553&TipoPag=profist&utm_

(dipartimento della Dora), Cuneo (dipartimento della Stura) ¹¹⁸. Successivamente, con il decreto del 28 aprile 1801, 8 fiorile, a. IX, furono nominate le figure dei prefetti e i sottoprefetti. L'11 settembre 1802, 24 fruttidoro, a. X, con *senatusconsulto* organico, tutti i 6 dipartimenti del Piemonte furono riuniti al territorio della Repubblica francese. In seguito, con il decreto imperiale del 6 giugno 1805, 17 pratile a. XIII, fu soppresso il dipartimento del Tanaro e il circondario di Asti entrò di conseguenza a far parte del dipartimento di Marengo; mentre quello di Acqui del dipartimento di Montenotte e quello di Alba del dipartimento di Stura. Infine, il circondario di Ceva passò al dipartimento di Montenotte e i circondari di Bobbio, Voghera e Tortona dal dipartimento di Marengo passarono a quello di Genova ¹¹⁹.

5.2 Il ruolo del capo dell'Eliseo

Come stabilito dall'articolo 5 della Costituzione francese del 4 ottobre 1958, il capo dell'Eliseo, nonché Presidente della Repubblica Francese, è una figura garante del rispetto delle norme costituzionali e, mediante il suo arbitrato, vigila sul regolare funzionamento dei poteri pubblici e sulla continuità dello Stato ¹²⁰. Egli ha il compito di nominare il Primo Ministro e, su proposta di quest'ultimo, i Ministri. In aggiunta, presiede il Consiglio dei Ministri e assicura l'unità e la coesione dell'azione del Governo.

La Francia è una Repubblica semi-presidenziale dove il potere esecutivo è condiviso dal Presidente della Repubblica (Capo di Stato) e dal Primo Ministro

¹¹⁸ SIAS (Sistema informativo degli Archivi di Stato), Ministero della Cultura, *Préfecture*/Prefettura (Impero francese), 1801-1814, https://sias-archivi.cultura.gov.it/cgi-bin/pagina.pl?Chiave=553&TipoPag=profist&utm_

¹¹⁹ SIAS (Sistema informativo degli Archivi di Stato), Ministero della Cultura, *Préfecture*/Prefettura (Impero francese), 1801-1814, https://sias-archivi.cultura.gov.it/cgi-bin/pagina.pl?Chiave=553&TipoPag=profist&utm_

¹²⁰ Art.5, *Constitution du 4 octobre 1958: Titre II Le Président de la République*.

(Capo di Governo); il primo è eletto direttamente dal popolo e nomina il secondo sulla base del risultato elettorale ¹²¹.

In qualità di “*Chef des armées*” (Capo dell’esercito), il Presidente detiene la suprema autorità militare e può, in casi eccezionali, esercitare i poteri straordinari previsti dall’articolo 16 della stessa Carta fondamentale. Infatti, qualora l’indipendenza o l’integrità del territorio francese venissero minacciati in maniera grave, il presidente ha la facoltà di interrompere i regolari poteri pubblici costituzionali e adottare le misure richieste dalle circostanze, sentiti il primo Ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio Costituzionale ¹²².

Soffermandoci in particolare sul potere di nomina detenuto dal Capo di Stato francese, ai sensi dell’articolo 13 della Costituzione :

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l’Etat.

Les conseillers d’État, le grand chancelier de la Légion d’honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l’État dans les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la

¹²¹ Come funziona il presidenzialismo francese, ISPI (Istituto per gli Studi di politica Internazionale), 3 luglio 2017, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/come-funziona-il-presidenzialismo-francese-17098>.

¹²² Art. 16, *Constitution du 4 octobre 1958: Titre II Le Président de la République*.

Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ¹²³.

Al 2° comma dell'articolo si afferma dunque che il Presidente della Repubblica francese nutre la facoltà di attribuire le cariche civili e militari dello Stato.

A partire dal 3° comma a seguire, si stabilisce inoltre che: Consiglieri di Stato, il Gran Cancelliere della *Legion d'honneur*, gli Ambasciatori e gli inviati straordinari, i Consiglieri principali della Corte dei conti, i Prefetti, i Rappresentanti dello Stato nelle collettività d'oltremare, gli Ufficiali Generali, i Rettori delle Accademie ed infine i Direttori delle amministrazioni centrali¹²⁴ sono nominati in seno al Consiglio dei Ministri. Per quanto invece riguarda l'attribuzione degli altri incarichi dipendenti dalle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, subentra una legge organica la quale stabilisce le condizioni alle quali il Presidente della Repubblica possa esercitare il proprio potere di nomina o in alternativa individua chi possa essere delegato agendo in suo nome.

Tale legge determina quindi gli impieghi o le funzioni, diversi da quelli menzionati al terzo comma, per i quali, a causa della loro importanza per la garanzia dei diritti e delle libertà o la vita economica e sociale della Nazione, il potere di nomina del Presidente della Repubblica si esercita dopo parere pubblico della commissione permanente competente di ogni assemblea. Il Presidente della Repubblica non può procedere a una nomina quando la somma dei voti negativi in ogni commissione rappresenta almeno tre quinti dei voti espressi in seno alle due commissioni. La legge determina le commissioni permanenti competenti in base ai lavori o alle funzioni interessate.

¹²³ Art. 13, *Constitution du 4 octobre 1958: Titre II Le Président de la République*.

¹²⁴ *Ibidem*.

I ruoli più alti come Ministri e Segretari di Stato vengono solitamente assegnati dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro, con la *ratio* di riflettere l'orientamento politico di maggioranza e le rispettive alleanze di Governo.

Un esempio concreto ne è il *Ministère de l'Intérieur* (Ministero dell'Interno) dove tutte le *directions générales* (direzioni generali) vengono amministrate da un unico dirigente posto all'apice della struttura, a seguito di una nomina diretta da parte del Ministro dell'Interno. L'*iter* di nomina parte da una proposta avanzata da parte del Ministro - a volte sotto consiglio del Primo Ministro - e si conclude con la firma del Presidente della Repubblica.

Trasferendo la teoria su un piano concreto e attuale, il capo dell'Eliseo - attualmente Emmanuel Macron - ha la facoltà di imporre i suoi candidati, ma, date le circostanze instabili, preferisce accontentarsi delle figure consigliate dal Primo Ministro - dal 2024 François Bayrou ¹²⁵. Anche lo stesso Capo di Governo, proveniente dal principale partito di centro francese (Movimento democratico MoDem) venne nominato da Macron con l'incarico di formare un nuovo governo ¹²⁶. Bayrou - alla veneranda età di 73 anni, è una figura nota ormai da decenni nella politica francese grazie ai suoi sforzi dediti al ripristino della stabilità, soprattutto esortati dal fatto che nessun partito detenga la maggioranza dell'Assemblea nazionale.

In caso di rottura del ciclo politico, a differenza degli Stati Uniti dove le nomine politiche costituiscono ormai una prassi dopo ogni elezione, se in Francia cambia un partito, ciò non costituirà un automatico ricambio delle nomine dirigenziali. Nonostante i dirigenti vengano nominate dai Ministri, la loro funzione rimane dunque di natura amministrativa e non politica.

Il loro mandato risulta essere a tempo indeterminato, ma, qualora si verifichi un cambio di Governo, queste figure possono essere rimpiazzate da nuove

¹²⁵ Paternoster, T., *Chi è il nuovo primo ministro francese François Bayrou*, EuroNews, 13 dicembre 2024.

¹²⁶ Khatsenkova, S., Morsa, M., Francia, Macron nomina primo ministro il centrista François Bayrou: alle 17 il passaggio di consegne, EuroNews, 13 dicembre 2024.

personalità, dipendentemente dalla volontà del Ministro e dalle sue priorità. Ricordiamo però che la Repubblica Francese tiene alla “continuità dell’ azione pubblica”.

In ultima battuta, secondo una visione comparativa, possiamo quindi affermare che la Francia, a differenza degli Stati Uniti d’America, presenti una chiara e netta divisione tra la carriera amministrativa e le nomine politiche, il che forse rappresenta una forma di rivendicazione alla pressione subita nel corso della storia.

5.3 La normativa francese a disciplina dello *Spoils System*

Ai sensi della *Proposition de loi*, n. 2033 del 12 giugno 2019:

Le système des dépouilles, traduit du « spoil system » aux États-Unis, consiste à permettre au nouveau Président de la République de substituer s’il le souhaite une nouvelle équipe aux postes clés de l’État, dans les trois mois à compter de son élection.

En effet, l’article 13 de la Constitution confère au Président le pouvoir de nommer aux emplois « civils et militaires de l’État » en Conseil des ministres, ce qui englobe environ 700 emplois à sa discrétion...¹²⁷

La legge sopracitata afferma dunque che il sistema dello *Spoils System*, così come recepito dalla Francia, consiste nel consentire al nuovo Presidente della Repubblica di selezionare, qualora lo desiderasse, personalità a sé fedeli e posizionarle nei ruoli chiave dello Stato. Questo procedimento può avvenire entro tre mesi dalla sua elezione.

¹²⁷ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2033_proposition-loi#:~:text=Proposition%20de%20loi%20constitutionnelle%20visant,le%20mercredi%2012%20juin%202019.&text=Enregistr%C3%A9%20%C3%A0

Inoltre, la legge fa riferimento all'articolo 13 della Costituzione, il quale conferisce al Presidente il potere di nominare gli impieghi "civili e militari dello Stato" in Consiglio dei Ministri, il che comprende circa 700 posti di lavoro a sua discrezione.

Considerando che il potere di esecuzione si posiziona nell'area amministrativa della Nazione francese, gli individui che occupano questi ruoli acquisteranno conseguenzialmente una grande possibilità di influenzare i processi decisionali e sulle politiche pubbliche condotte.

Tuttavia, uno dei motivi per cui i francesi si allontanano dalla politica e dai partiti di Governo è la sensazione che gli eletti non detengano più il potere per pesare sulla realtà e cambiare la loro vita quotidiana ¹²⁸. Dunque, l'introduzione dello *Spoils System* è in questo specifico caso giustificato dal fatto che un Presidente della Repubblica, eletto democraticamente dai francesi sulla base di un programma presentato anticipatamente, debba poter contare sulla lealtà dell'alta amministrazione a sé volontariamente affiancata, in modo da renderla pienamente in linea con la politica decisa dallo stesso. Questo metodo consentirebbe di avvicinare anche i Ministri e i Direttori di amministrazione, in modo che questi possano guidare in maniera efficace ed efficiente la propria struttura amministrativa, evitando di incontrare ostacoli non legittimi nell'ottica democratica.

Dall'applicazione di questo metodo si tenta quindi di far emergere una migliore corrispondenza tra le promesse elettorali e la politica concreta condotta dal Presidente della Repubblica una volta posto di fronte alle responsabilità, mirando dunque ad una maggiore efficacia delle politiche pubbliche e incentivando ad un ri-innamoramento della società verso la politica.

¹²⁸ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2033_proposition-loi#:~:text=Proposition%20de%20loi%20constitutionnelle%20visant,le%20mercredi%2012%20juin%202019.&text=Enregistr%C3%A9%20%C3%A0.

5.3.1 La legge n. 83-634 del 13 luglio 1983: diritti e obblighi dei funzionari

La legge n. 83-634 del 13 luglio 1983, nota anche come legge *Le Pors*, istituisce il titolo I del «*Statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales*», omogenizzando per la prima volta il regime giuridico dei funzionari civili dello Stato, delle collettività territoriali e degli enti ospedalieri. Essa si applica ai funzionari civili delle amministrazioni statali, regionali, dipartimentali e comunali, nonché ai rispettivi enti pubblici amministrativi, escludendo solamente i magistrati e i funzionari parlamentari¹²⁹. Ogni funzionario ha il diritto di poter accedere ai posti permanenti tramite le ordinarie procedure di concorso, le quali possono essere interne od esterne, garantendo così massima trasparenza e soprattutto parità di trattamento tra i candidati.

Tutti i funzionari hanno diritto ad un trattamento comprensivo di: stipendio base, indennità di residenza, supplemento per eventuali figli a carico e ulteriori indennità previste da norme specifiche¹³⁰. Tali agevolazioni possono talvolta tener conto dei risultati individuali e collettivi raggiunti derivanti dai servizi prestati dagli stessi lavoratori. Questo meccanismo assicura così un percorso retributivo legato ad una progressione graduale e basato su criteri oggettivi.

Inoltre, sia tra amministrazioni diverse, sia all'interno della medesima struttura - nel rispetto delle esigenze di servizio e dei titoli acquisiti - è possibile esercitare la mobilità funzionale e territoriale.

In ultima battuta, accennando brevemente l'area della tutela giudiziaria spettante ai funzionari, con lo scopo di garantire il rispetto delle norme statutarie, il dipendente pubblico può impugnare dinanzi alle giurisdizioni amministrative qualsiasi atto che violi i suoi diritti o interessi qualificati. Nei

¹²⁹ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000032435998/2016-04-22/?utm_.

¹³⁰ Art.20 - Rémunération, Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

casi previsti dalla legge, il soggetto leso godrà anche della facoltà di sospendere l'esecuzione dell'atto.

5.3.2 *Code général de la fonction publique* (2021 - 2022)

Il *Code général de la fonction publique* (CGFP) è stato istituito dall'*ordonnance* n° 2021-1574 del 24 novembre 2021, parte legislativa unificata al diritto statutario dei funzionari pubblici francesi, entrando formalmente in vigore il 1° marzo 2022 ¹³¹. Essendo dotato di un piano tematico e organizzato rispettando una logica specifica, il codice riunisce le quattro leggi del 1983, 1984 e 1986 dette “statutarie” in 1265 articoli. Unitamente a quanto anticipato, vengono inserite all'interno del CGFP anche numerose disposizioni riguardanti la funzione pubblica che erano precedentemente suddivise all'interno di altre leggi. Tale codificazione fu introdotta con l'intento di raccogliere e razionalizzare in un solo unico testo l'insieme delle disposizioni relative ai tre versanti della funzione pubblica - *F.P. de l'État* (statale), *F.P. territoriale* (territoriale) e *F.P. hospitalière* (ospedaliero)¹³² - nonché alle autorità indipendenti e agli agenti contrattuali di diritto pubblico. Ogni qualvolta risulti pertinente, è possibile adottare una redazione comune ai tre versanti della funzione pubblica.

L'adozione del CGFP fu la risposta scaturita dall'esigenza di un intervento volto alla semplificazione normativa, unita al miglioramento dell'accessibilità al diritto per i dipendenti pubblici, offrendo così un quadro organico delle

¹³¹ *Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique*, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044411525?utm_.

¹³² *Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022, Le portail de la Fonction publique*, https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/code-general-de-la-fonction-publique.html?utm_.

regole previste nelle materie di: reclutamento, carriera, diritti e doveri, mobilità, disciplina e tutela giurisdizionale ¹³³.

In particolare, il primo libro del codice raggruppa in maniera sequenziale i titoli relativi ai diritti e libertà dei funzionari (*Titre Ier*), ai loro obblighi concreti e morali (*Titre II*), alle protezioni e garanzie (*Titre III*), alle disposizioni particolari per i territori d'oltre mare (*Titre IV*), garantendo così coerenza terminologica e uniformità di riferimenti ¹³⁴. In totale il codice conta 8 libri.

Dal punto di vista giuridico, l'*ordonnance* ha ricevuto ratifica parlamentare attraverso il progetto di legge n° 5115 depositato il 23 febbraio 2022, il quale ha confermato la legittimità della codificazione e ha consequenzialmente autorizzato il Governo ad avviare la messa a regime del nuovo codice ¹³⁵. Al contempo, le direzioni ministeriali competenti hanno diffuso numerose circolari di chiarimento e guide operative, al fine di agevolare l'adeguamento delle pratiche interne alle nuove disposizioni unitamente alla transizione delle amministrazioni.

In aggiunta, il CGFP sancisce una nuova deontologia pubblica, ribadendo il dovere di neutralità, unita alla prevenzione dei potenziali conflitti di interesse e soprattutto al principio di responsabilità amministrativa, rendendo così il funzionario pubblico un esempio per tutti i cittadini.

¹³³ *Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022, Le portail de la Fonction publique*, https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/code-general-de-la-fonction-publique.html?utm_.

¹³⁴ *Code général de la fonction publique*, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000044416551/2022-03-01?utm_.

¹³⁵ *Projet de loi, n° 5115 - 15^e législature*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b5115_projet-loi?utm_.

Proprio per questo motivo sono stati istituiti nuovi meccanismi semplificati di gestione delle posizioni di comando e di supervisione dalla *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ¹³⁶ (HATVP - Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica) nei passaggi tra pubblico e privato. La HATVP è un'autorità amministrativa indipendente che sostituisce, dal 20 dicembre 2013, la Commissione per la trasparenza finanziaria della vita pubblica; questa ha lo scopo di promuovere l'esemplarità dei funzionari pubblici, è incaricata di controllare con l'amministrazione fiscale ed infine si occupa della pubblicazione delle dichiarazioni di situazioni patrimoniali e degli interessi di alcuni eletti (ad esempio: i membri del Governo, i dirigenti di organismi pubblici ed eventuali collaboratori scelti). L'autorità può essere consultata dagli eletti anche in merito a questioni di deontologia e di conflitto di interessi relativi all'esercizio delle loro funzioni, emettendo successivamente raccomandazioni su richiesta del Primo Ministro o direttamente di sua iniziativa.

Infine, da un punto di vista pratico, i funzionari dispongono oggi di una piattaforma digitale unica per consultare i testi normativi aggiornati, presentare eventuali domande di mobilità e seguire l'iter delle proprie pratiche di carriera tramite un semplice click, dando concretezza al tanto ambito "alleggerimento" dell'azione amministrativa e proseguendo verso un progressivo livello di trasparenza.

5.4 Il modello dei “*Grand Corps d'État*” dal XIX secolo ad oggi

Il modello dei “*Grand Corps d'État*” nasce nel XIX secolo, durante il periodo napoleonico, con l'intento di creare un'amministrazione lontana dalle fluttuazioni politiche, caratterizzata dalla sua competenza, centralità e stabilità.

¹³⁶ *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)*, <https://annuaire.service-public.fr/gouvernement/6b3a3ea8-2808-4246-9be8-61ce80e569fd>.

Il Generale francese Napoleone Bonaparte, infatti, istituì numerosi corpi amministrativi così da gestire la grande ed eterogenea macchina statale in maniera più razionale e centralizzata. La caratteristica dell'anzianità, unitamente al posizionamento al vertice dello Stato francese, spiegano la fondatezza e la legittimità dell'esistenza di questi importanti modelli.

I *Corps* possono dunque essere intesi come il pilastro portante nell'architettura della Pubblica Amministrazione francese, con l'obiettivo di garantire una gestione stabile e competente delle risorse statali. I funzionari dei grandi corpi dello Stato occupano posizioni di forte responsabilità, motivo per cui, le vie che vi portano sono poche e altamente selettive, tra queste: il superamento di concorsi pubblici o la frequentazione di scuole di alta formazione come l'*Institut national du service public* (INSP, Istituto nazionale del servizio pubblico) - sostituito della precedente e prodromica l'*École Nationale d'Administration* (ENA, Scuola nazionale d'Amministrazione) - l'*École Polytechnique* (Scuola Politecnica) o le *Écoles des Mines*.

Approfondendo brevemente l'evoluzione dell'INSP al fine di comprenderne il prestigio, questo importante Istituto nasce a seguito di un intervento avvenuto il 31 dicembre 2021 da parte del Presidente della Repubblica Francese Emmanuel Macron, il quale decise di abolire l'antenata *École nationale d'administration* e di sostituirla a partire dal giorno successivo con l'*Institut national du service public*. L'Istituto, avente sede a Strasburgo, è dedicato tanto alla formazione iniziale, quanto all'educazione continua¹³⁷ degli alti dirigenti e dei dipendenti pubblici dell'amministrazione francese. Oltre ciò, l'INSP mira anche ad una formazione internazionale, motivo per cui accoglie ogni anno studenti e uditori internazionali, così da sviluppare una rete eterogenea di decisori pubblici. Grazie a insegnamenti e *stage* pratici, i cicli di formazione comuni con gli studenti francesi permettono di educare al meglio i giovani *manager* e preparare i dirigenti esperti ad affrontare anche le sfide più difficili poste dinanzi all'azione pubblica. In aggiunta, l'Istituto si occupa di

¹³⁷ *Institut national du service public*, <https://insp.gouv.fr/>.

organizzare corsi di formazione mirati di alcuni giorni, al fine di sviluppare competenze specifiche su una determinata materia, fornendo così gli amministratori anche di utili conoscenze tecniche e settoriali.

L'istituzione dell'INSP fa parte delle riforme “*top management*” introdotte dal Capo dell'Eliseo, con l'obiettivo di modificare l'apparato amministrativo e renderlo più inclusivo e più attraente. Una delle principali caratteristiche di questo ente è quella dell'“inclusività”, nascente da un problema presente nell'ex ENA, la quale veniva ormai percepita come una scuola destinata esclusivamente all'*elite*. Circa l'80% dei suoi frequentanti provenivano infatti da alti studi presso la celebre Università *Science Po* (Istituto di studi politici creato nel 1872, classificato al 2° posto al livello internazionale in politica e studi internazionali nelle classifiche 2021 QS World University ¹³⁸).

Dato che, il grado di selezione divenne progressivamente sempre più critico, misto alle denunce di omogeneità dei funzionari (stessa origine sociale, stessa origine geografica e stessa formazione), il Presidente Macron decise dunque di intervenire e segnare il punto di svolta tramite questo nuovo sostituto¹³⁹.

Ritornando ai *Corps*, questi si bipartiscono in: *Corps techniques* (corpi tecnici, come gli ingegneri) e *Corps administratifs* (corpi amministrativi, come Consiglieri di Stato) ¹⁴⁰.

Nell'ambito della riforma dell'alta funzione pubblica, l'ordinanza del 2 giugno 2021 ha modificato l'inquadramento superiore della funzione pubblica, a seguito della quale alcune misure sono entrate in vigore nel gennaio 2022, in particolare la sopracitata sostituzione dell'ENA con l'INSP. L'indipendenza dei *Corps* dalla politica, unita alla loro immunità e alla fortissima autonomia, garantisce una continuità amministrativa che può essere un vantaggio nelle democrazie moderne, ma al contempo impone spesso nuove sfide in termini di

¹³⁸ Riva, O., *Italia un successo a metà*, Corriere della Sera, 03 marzo 2021.

¹³⁹ Le Guen, V., *Emmanuel Macron annonce la suppression de l'ENA, remplacée par l'Institut du service public, ici*, 8 aprile 2021.

¹⁴⁰ *Que sont les grands corps de l'État?*, République Française, 18 luglio 2022, [vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr).

flessibilità e adattamento alle esigenze politiche e sociali in continua evoluzione.

5.4.1 I *Corps techniques*

Scendendo più nel dettaglio, i *Corps techniques* si suddividono a loro volta in quattro categorie: *Corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées*, *Corps des ingénieurs des Mines*, *Corps des ingénieurs de l'armement*, *Corps des administrateurs de l'Institut national de la statistique et des études économiques* (INSEE) ¹⁴¹.

Il primo, corpo degli ingegneri dei ponti e delle strade, ha lo scopo di dirigere grandi lavori di costruzione e di ingegneria civile realizzati per conto dello Stato o delle collettività territoriali; questo è principalmente di competenza dei Ministeri responsabili dei trasporti e della pianificazione territoriale. A seguire, il corpo degli ingegneri delle miniere, il quale controlla e supervisiona un certo numero di organismi pubblici e privati legati all'economia e all'industria; questo fa capo ai Ministeri responsabili dell'economia, delle finanze e dell'industria, ma anche dello sviluppo sostenibile e della ricerca.

Ancora, il corpo degli ingegneri degli armamenti che assicura missioni scientifiche, tecniche, industriali o amministrative, collegato al Ministero della difesa e agli Organismi Pubblici internazionali.

Infine, il corpo degli amministratori dell'Istituto nazionale di statistica e studi economici (INSEE), si impegna nella progettazione, direzione e coordinamento del sistema pubblico di informazione statistica.

¹⁴¹ *Quels sont les grands corps techniques?*, République Française, 18 luglio 2022, vie-publique.fr.

5.4.2 I *Corps administratifs*

Per quanto riguarda invece i *Corps administratifs*, questi sono: il *Conseil d'État*, *Cour des comptes* e *Inspection générale des Finances* (IGF) ¹⁴² .

In ordine, il Consiglio di Stato si occupa di riunire tutti i consulenti legali del Governo per discutere di progetti di legge o decreti e i giudici di ultima istanza dei conflitti tra le amministrazioni e gli amministratori; la Corte dei Conti, invece, controlla e garantisce l'esattezza dei conti delle persone pubbliche e private che beneficiano di denaro pubblico, oltre ad informare, grazie alla sua relazione annuale, il Parlamento e il Governo sulle questioni di finanza pubblica. Infine, l'Ispettorato generale delle finanze (IGF), il quale viene incaricato di verificare tutti i conti pubblici, sotto il controllo dei Ministeri dell'economia, delle finanze e dei conti pubblici.

Il modello dei *Corps*, così come deducibile da quanto spiegato, è una componente fondamentale dell'apparato amministrativo francese, in quanto rappresenta un esempio emblematico di come la Pubblica Amministrazione possa essere organizzata in maniera efficace, garantendo competenza, trasparenza, stabilità e indipendenza dal ciclo politico. Ogni *Corps* è composto da funzionari di diverso livello e responsabilità. Dalla base all'apice, a ogni membro spetta un percorso professionale che si sviluppa all'interno del proprio settore di competenza. Questi funzionari sono incaricati di prendere decisioni di natura sia tecnica che amministrativa, agendo dunque come tecnocrati o burocrati, distaccandosi dalle logiche politiche del momento e dimostrandosi immuni alle pressioni derivanti dall'esterno.

Un esempio ne è il Corpo delle Finanze, il quale si occupa di tutte le questioni fiscali e di bilancio dello Stato, a seguire il Corpo della Prefettura, il quale è in possesso di competenze di natura amministrativa, come la gestione della sicurezza pubblica e l'organizzazione territoriale.

¹⁴² *Quels sont les grands corps techniques?*, République Française, 18 luglio 2022, vie-publique.fr.

La cosiddetta “carriera protetta” è quindi una delle caratteristiche più distintive dei membri dei *Corps*, in quanto questa li rende relativamente indipendenti dal cambiamento politico. In Francia, infatti, l'amministrazione è nota per essere frutto di una lunga tradizione di centralizzazione e stabilità, dove i membri dei *Corps* vengono selezionati e promossi proprio in base a criteri meritocratici p su dati anagrafici (anzianità), e non sulla base della propria posizione politica. Questo tassello garantisce una trasparente continuità amministrativa, in quanto i funzionari rimangono nelle loro posizioni anche a seguito di cambiamenti di Governo, assicurando la permanenza di un'amministrazione efficiente e indipendente dalle fluttuazioni elettorali.

Da sottolineare, inoltre, è che i membri dei *Corps* hanno una carriera che può essere considerata quasi “a vita”, dato che, nonostante la possibilità di avanzare nei ruoli attraverso il merito, la carriera si distingue dalle altre per la sua notevole stabilità, poiché, come anticipato precedentemente, i funzionari sono immuni alla politica e non rischiano di essere sostituiti a causa di eventuali cambi di Governo. Con questa modalità si assicura che i funzionari abbiano la libertà di operare in modo autonomo, senza dover seguire il volere di fonti esterne come il Governo di turno, permettendo così di mantenere alti *standard* di professionalità e neutralità.

Tuttavia, un'analisi completa non può mai essere priva di critiche, per questo è necessario riconoscere anche i difetti presenti del soprammenzionato modello. La separazione tra politica e amministrazione ha portato infatti ad un sistema che, nonostante da un lato sia capace di garantire stabilità e competenza, dall'altro può risultare talvolta eccessivamente rigido e poco reattivo in risposta ai cambiamenti rapidi (dinamica che spesso si verifica nella classificazione delle priorità politiche). In aggiunta, un ulteriore difetto è costituito dal fatto che il modello francese preveda sistema molto elitario, in gran parte riservato agli allievi di un'unica università parigina, al quale è molto difficile accedere

per chi abbia fatto studi in periferia ¹⁴³. Non a caso, il Presidente Macron decise di riformarla radicalmente.

Nonostante le modifiche, si è continuato a far percepire all'interno del sistema un'atmosfera elitarista, sollevando man mano preoccupazioni riguardo alla rappresentatività delle minoranze, nonché del cittadino medio, presenti all'interno della società.

5.5 Percorsi di reclutamento e selezione

Come già menzionato nel paragrafo precedente, i funzionari francesi arrivano a ricoprire il proprio ruolo a seguito del percorso perimetrale dall'INSP (*Institut National du Service Public*), successivamente ad una selezione rigorosa ed un percorso formativo efficiente capace di testare le loro competenze e il loro merito. Un pregio della classe dirigente francese meritevole di menzione, consiste nell'abilità di operare sia nel settore pubblico che in quello privato, unita alla possibilità di assumere, nel settore pubblico, sia cariche politiche sia incarichi amministrativi ¹⁴⁴. Dall'altra parte della medaglia, un evidente difetto riguarda invece l'eccessivo *elitarismo* presente nella fascia dei potenziali candidati.

Un percorso di reclutamento può essere di due tipologie: esterno - se questo risulta aperto a tutti coloro i quali siano in possesso di requisiti specifici - o interno - se destinato esclusivamente al personale già facente parte dell'Ente che bandisce le nuove posizioni. Un prototipo di concorso, in Francia, si bipartisce in due fasi: prova scritta e prova orale; queste sono scandite da tempistiche precise, preventivate e pubblicate sul sito dell'INSP. Portando un esempio concreto, in riferimento ai concorsi dell'anno corrente, 2025, le prove scritte si sono svolte dal 24 al 28 di marzo e i relativi risultati saranno

¹⁴³ Mattarella, B.G., *Migliorare il nostro sistema senza replicare i difetti altrui. Ecco come riformare la dirigenza pubblica*, Luiss Open, 2021.

¹⁴⁴ *Ivi*.

pubblicati il 6 maggio. Successivamente, per i candidati risultati idonei, sarà possibile procedere alla fase successiva, ovvero la prova scritta, prevista nel periodo che va dal 12 maggio al 9 luglio. In ultima battuta, l'11 luglio saranno pubblicati i risultati finali¹⁴⁵, introducendo così nuova forza-lavoro all'interno dell'azione amministrativa francese.

Attualmente sono 8 i concorsi programmati al fine di consentire a profili diversificati di integrare l'INSP per diventare dirigenti *senior* dello Stato. I vincitori avranno successivamente la possibilità di seguire un corso di formazione iniziale professionalizzante e individualizzato, della durata di 24 mesi, al fine di accrescere ulteriormente le loro competenze e prepararli al meglio per il mondo dell'amministrazione.

Nonostante l'articolato apparato burocratico, permangono tuttavia alcune nomine direttamente influenzate dal governo in carica, dove la lealtà politica assume un ruolo di primaria importanza. Ci si attende comunque che i candidati prescelti dispongano delle competenze necessarie per ricoprire l'incarico, nell'ottica di garantire un'efficiente azione amministrativa e di perseguire l'interesse collettivo. Le aree in cui l'influenza politica risulta maggiormente significativa sono due: il governo centrale e le cariche amministrative di livello intermedio, le quali vengono selezionate per assicurare un rinnovamento mirato sia ai vertici esecutivi sia agli organi di direzione.

¹⁴⁵ *Les concours, Voie générale*, <https://insp.gouv.fr/>.

5.6 La Pubblica Amministrazione in Francia e in Belgio: confronti e divergenze

Il confronto tra la Pubblica Amministrazione francese e quella belga evidenzia differenze sostanziali nell'organizzazione istituzionale e nei processi di *decision making*, i quali rispecchiano contesti storici e culturali distinti tra loro.

Come affermato nel capitolo precedente, la Pubblica Amministrazione belga è costituita da un sistema federale con competenze distribuite tra il Governo federale, le regioni e le comunità linguistiche dove ogni livello possiede le proprie competenze amministrative e legislative.

La Francia invece, nota per la sua tradizione statalista, ha consolidato un sistema fortemente centralizzato, in cui il Governo nazionale esercita un controllo diretto sui livelli regionali. Questo approccio *top-down*, nonostante corra il rischio di limitare l'adattabilità locale e di ridurre la partecipazione diretta delle amministrazioni territoriali, ha comunque portato con sé una serie di vantaggi, tra questi, la rapida omogeneità nell'applicazione delle politiche pubbliche oltre che una capacità di reazione efficace durante i tempi di crisi.

Lo Stato francese, con la sua forte centralizzazione, ha il numero più alto di dipendenti pubblici in relazione alla popolazione, contando circa 5,6 milioni di dipendenti pubblici ¹⁴⁶. In particolare, su una popolazione di circa 67 milioni di abitanti, i dipendenti pubblici costituiscono l'8,4% ¹⁴⁷. Per quanto riguarda invece la realtà belga, su una popolazione di circa 11.5 milioni di abitanti, circa 800.000 sono dipendenti pubblici, rappresentando il 7% della popolazione.

La concentrazione del potere decisionale unita al notevole numero di

¹⁴⁶ Reati, A., *La Pubblica Amministrazione nei paesi fondatori dell'Unione Europea: un piccolo confronto - Francia*, Cegos, 29 luglio 2024.

¹⁴⁷ INSEE (*Institut National de la Statistique et des Études Économiques*), <https://www.insee.fr/en/statistiques>.

dipendenti pubblici – in proporzione alla popolazione – sono elementi che confermano la forte impronta centralista della Pubblica Amministrazione francese, come evidenziato da studi comparativi sul tema.

Al contrario, il modello belga si caratterizza per una struttura federale complessa in cui il potere si frammenta tra il Governo federale, le Regioni e le Comunità linguistiche. Tale configurazione favorisce una maggiore autonomia decisionale a livello locale e una gestione più contestualizzata delle problematiche pubbliche. Possiamo dunque affermare che il sistema belga valorizza il merito nella gestione delle risorse umane e permette una valutazione più specifica in relazione alle esigenze territoriali, anche se ciò comporta il rischio di una frammentazione dell'interesse nazionale.

Un ulteriore elemento di confronto riguarda l'adozione di pratiche trasparenti e orientate al contrasto dei conflitti di interesse, aspetti che sono stati riconosciuti come fondamentali in entrambi i Paesi. Questi, infatti, applicano con successo criteri di imparzialità che contribuiscono a minimizzare i conflitti di interesse nella gestione pubblica, offrendo così spunti di miglioramento.

In sintesi, mentre la Francia punta su una centralizzazione rigorosa per garantire elementi come la coerenza e la rapidità decisoria, il Belgio promuove la decentralizzazione e l'adattabilità attraverso un sistema federale che, nonostante alcune criticità, offre margini di manovra per una gestione più mirata e partecipativa delle Pubbliche Amministrazioni. Queste differenze non solo delineano le diverse strategie di *governance*, ma offrono anche spunti utili per eventuali riforme volte a conciliare l'efficienza nazionale e le specificità locali.

Capitolo 6

Il sistema di dirigenza e la Pubblica Amministrazione nella Repubblica federale tedesca

6.1 Introduzione alla Pubblica Amministrazione tedesca

La Pubblica Amministrazione, in Germania, presenta sin da subito un'organizzazione multi-livello, il quale - in ordine decrescente - si snoda in: federale, statale („*Bundesländer*“), regionale e locale.

Il livello federale domina il processo di legislazione e l'elaborazione delle politiche, successivamente, i *Länder*, e i loro rispettivi governi locali, saranno responsabili dell'attuazione della maggior parte delle leggi. Il profondo coinvolgimento dei funzionari ministeriali federali nel processo decisionale si riflette in uno speciale costrutto giuridico, il cosiddetto *politische Beamte* ¹⁴⁸ (funzionario politico). In aggiunta, secondo la sezione 54 della legge federale del 6 ottobre del 1995 sul servizio civile (*Bundes beamtengesetz*), i dipendenti pubblici nei due ranghi più alti della gerarchia ministeriale federale - nonché i Segretari di Stato amministrativi (*beamtete Staatssekretäre*, posti a capo dei sistemi amministrativi ministeriali e i Direttori generali (*Ministerialdirektoren*, capi delle direzioni) - sono considerati ufficialmente “dipendenti pubblici politici” ¹⁴⁹. Generalmente, queste figure hanno un *background* nel servizio civile di carriera, ma servono i loro Ministri su richiesta e possono essere mandati in pensione in qualsiasi momento e senza alcun motivo. Dall'altra parte della medaglia, mentre mantengono i loro diritti pensionistici maturati lungo la carriera, possono essere richiamati in qualsiasi momento.

¹⁴⁸ Kuhlmann, S., Proeller, I., Schimanke, D., Ziekowechard, J., *Public Administration in Germany*, IIAS (International Institute of Administrative Sciences, Palgrave Macmillan, Londra, 2021.

¹⁴⁹ *Ivi*.

In linea generale, i dipendenti pubblici che costituiscono la Pubblica Amministrazione, e che cooperano sinergicamente al fine di soddisfare gli interessi collettivi della società, devono dimostrare di avere una buona padronanza della lingua tedesca e devono essere in possesso della cittadinanza di un Paese membro dell'Unione Europea. Queste figure vengono inserite nel sistema tramite un contratto a tempo indeterminato, grazie al quale godranno di determinate agevolazioni sull'assicurazione pensionistica, ma al contempo non potranno esercitare il diritto di sciopero in linea generale ¹⁵⁰.

Dipendentemente dal posizionamento del funzionario pubblico in quella che è la piramide gerarchica, la Repubblica federale prevede iter di selezione differenziati e personalizzati per la posizione per la quale si compete.

Il sistema amministrativo tedesco, inoltre, si fonda sul concetto di “*rational instrumentelle Verwaltung*” (tradotto dal tedesco: amministrazione razionale-strumentale). Questo termine proviene in primo luogo dalla sociologia di Max Weber e indica un tipo di burocrazia organizzata sulla base dei principi di efficienza e calcolo razionale degli scopi e dei mezzi a disposizione ¹⁵¹.

Questo modello tende dunque ad esplicitare in maniera chiara quelli che sono gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti più efficienti per conseguirli, seguendo spesso delle procedure standardizzate.

In riferimento alla standardizzazione citata poc'anzi, le decisioni avvengono entro un perimetro delineato da norme e regolamenti scritti, i quali garantiscono un certo grado di uniformità nel comportamento amministrativo, nel tentativo di ridurre al minimo l'arbitrarietà individuale sulle decisioni che impatteranno sull'intera collettività.

Inoltre, le responsabilità dei dipendenti pubblici sono distribuite lungo una chiara catena di comando, dunque, ogni livello gerarchico dispone di figure nominate per titoli di studio o per merito e di professionisti con competenze

¹⁵⁰ Intervista personale con Carolin Robert, *assistant desk* presso il Ministero degli affari Esteri della Germania (*Auswärtiges Amt*), condotta da chi scrive, Roma, Berlino, 12 maggio 2025.

¹⁵¹ Mannewitz, T., Rudzio, W., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, 2022.

tecniche specifiche. Alla luce di ciò, è possibile affermare che l'amministratore tedesco venga percepito come un tecnico neutrale nella *Bürokratie*, volto a massimizzarne l'efficacia. Per questo motivo, ci si concentra maggiormente sul "come" (in riferimento a strumenti e procedimenti) invece che sul "chi" (operatore che svolgerà le attività). Una burocrazia funzionante è la spina dorsale di una buona democrazia, tuttavia, sebbene questa provi in tutti i modi a rendersi indipendente, la politica tenderà sempre a smatellarla ¹⁵²

In conclusione, il sistema *rational-instrumentelle Verwaltung* descrive quel modello burocratico che privilegia metodi formali, competenze tecniche e logiche di efficienza nella gestione dell'apparato statale, posizionandosi a quello che è il polo opposto allo *Spoils System*, nel tentativo di minimizzare l'influenza di considerazioni personali o politiche.

6.2 Indagine sul fenomeno dello Spoils System nella *Bürokratie* tedesca: il rapporto tra Politica e Amministrazione

Il rapporto tra Politica e Amministrazione, sia in termini pratici che teorici, è una delle caratteristiche più controverse e, spesso, non ben comprese degli Stati moderni. In particolare, gli stretti legami istituzionali tra politica e amministrazione tedesca, i quali hanno una lunga tradizione, non sono ancora ben assimilati al livello internazionale. La Repubblica Federale della Germania dispone di un apparato pubblico fortemente modellato sui principi di imparzialità, stabilità e di oggettività. Per questo motivo, così come affermato dalla Dottoressa Carolin Robert (*assistant desk officer* presso il Ministero degli Affari Esteri a Berlino), il sistema dello Spoils System, nella sua forma originaria - cioè la nomina di funzionari amministrativi su base partitica dopo un cambio di Governo, come avviene generalmente negli Stati Uniti d'America - non esiste in Germania.

¹⁵² Waltz, M., *Bürokratie, Gefürchtet und unbeliebt – aber absolut notwendig*, Deutschlandfunk, 26 settembre 2024.

6.2.1 L'eccezione dei funzionari politici

Tuttavia, come sempre esistono delle eccezioni alle regole, in questo caso costituita dalla categoria dei “funzionari politici”, dove le figure dei Segretari di Stato o dei Direttori ministeriali - in ragione della particolare natura dei compiti vengono loro assegnati - possono essere sostituite a seguito di un cambio di Governo, poiché fanno parte della *leadership* politica ¹⁵³.

Queste nomine - considerata la natura straordinaria rispetto all'usuale selezione dei candidati basata sul merito - devono sempre essere ben motivate, così da risultare adeguate e necessarie al perseguimento in concreto di tali compiti. i funzionari politici - in quanto preposti ad attuare l'indirizzo politico e convertirlo in azione amministrativa - devono godere di una speciale fiducia da parte del vertice politico, motivo per cui la durata di questi incarichi è spesso legata al periodo di permanenza del Governo in carica.

Sebbene l'idea di base risulti particolarmente vicina a quello che è il concetto dello *Spoils System*, in questo caso non è possibile parlare di sistema delle spoglie in senso stretto, ma, concretamente, si cerca di rendere i Ministri in grado di scegliere i loro funzionari più importanti estraendoli da rosa di figure di cui si fidano; in questo modo, qualora questa fiducia, per qualsiasi motivo, non regga più, il Ministro sarà libero di sostituirli ¹⁵⁴.

Indipendentemente dalla denominazione assegnata al sistema, dato che ad oggi la Germania conta 16 Ministeri - i quali uniti formano il Governo Federale - è quindi possibile affermare che ognuno di questi presenterà al suo interno almeno una figura eletta su base fiduciaria.

¹⁵³ Intervista personale con Carolin Robert, *cit.*

¹⁵⁴ Kuhlmann, S., Proeller, I., Schimanke, D., Ziekowichard, J., *Public Administration in Germany*, IIAS (International Institute of Administrative Sciences, Palgrave Macmillan, Londra, 2021.

La politicizzazione delle figure amministrative, in particolare quelle dirigenziali, non è quindi un segreto in Germania. Queste non fingono di essere apolitiche o neutrali, bensì, dispongono di competenze trasversali, spaziando dalle conoscenze tecniche alle ideologie politiche e mostrano lealtà alla figura che ne ha disposto la nomina, garantendo affidabilità e stabilità all'interno dell'amministrazione.

6.2.2 Il processo di reclutamento del personale pubblico

Differentemente dal tradizionale concorso a cui gli italiani sono abituati, l'*iter* procedurale per il reclutamento dei dipendenti pubblici in Germania prevede modalità nettamente differenti.

La Repubblica federale conta circa 4,9 milioni di dipendenti pubblici. Con una popolazione di circa 83 milioni di persone, dunque i lavoratori che scelgono di prestare servizio nel settore pubblico rappresentano circa il 5,9% della popolazione ¹⁵⁵.

Qualora sia disponibile una posizione all'interno di un'amministrazione, la prima fase consiste nella pubblicazione di un avviso al quale i candidati potranno interagire mandando il proprio curriculum insieme ad una lettera motivazionale. Nella maggior parte dei casi, tra i titoli richiesti è prevista la laurea in Giurisprudenza, ma dipendentemente dal ruolo per il quale si concorre, è possibile candidarsi anche dopo aver conseguito un titolo universitario in materie più tecniche come economia o ingegneria. A seguito della prima scrematura, le risorse umane provvederanno a somministrare un test online ai candidati, il quale verte su domande inerenti il ruolo, unitamente ad alcuni quesiti di logica. In caso di esito positivo, a distanza di un paio di mesi dallo step precedente, si procede sostenendo un colloquio orale con i professionisti del settore, in modo da approfondire ulteriormente le conoscenze di cui dispone il candidato. Infine, qualora anche l'ultimo feedback risulti

¹⁵⁵ Reati, A., *La Pubblica Amministrazione nei paesi fondatori dell'Unione Europea: un piccolo confronto - Germania*, Cegos, 29 luglio 2024.

favorevole, il candidato dovrà sostenere un ultimo colloquio con uno psicologo, in modo da attestarne le *soft skills* e i tratti caratteriali ¹⁵⁶. Completato l'*iter*, si procederà all'inserimento del nuovo funzionario nell'amministrazione di riferimento.

6.2.3 Le priorità nella procedura di nomina dei dirigenti pubblici in Germania

Il sistema tedesco, in termini di nomina delle figure apicali della Pubblica Amministrazione, risulta come una realtà un po' distaccata rispetto al resto delle amministrazioni occidentali limitrofe. La Repubblica tedesca, in effetti, dispone di una Pubblica Amministrazione molto più orientata verso il sistema meritocratico, concentrandosi sul principio del funzionario di carriera, il quale garantisce - oltre alla continuità dell'amministrazione - neutralità e obiettività.

Fu circa negli anni Novanta e, dunque, in netto ritardo rispetto all'ordinamento britannico (dove era emerso già all'inizio degli anni Ottanta) e al dibattito internazionale sulla trasposizione dei principi organizzativi del settore privato al settore pubblico, che anche in Germania si sviluppò il concetto di *New Public Management* ¹⁵⁷. Sin da subito questo assunse una peculiare connotazione nazionale sintetizzata dalla locuzione *neues Steuerungsmodell* ¹⁵⁸. Nella Repubblica Federale Tedesca i gradi più alti dell'amministrazione sono ricoperti dai *politische Beamte*, la cui nomina è disponibile per il Governo in carica.

¹⁵⁶ Intervista personale con Carolin Robert, *cit.*

¹⁵⁷ Poli, M.D., *Il settore pubblico in Germania tra "continuità" e "trasformazioni"*, Amministrazione in Cammino - rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Direttore professor Giuseppe di Gaspere, 16 maggio 2013.

¹⁵⁸ Kickert, W.J.M., Reichard, C., *Public Management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham - Northampton, Edward Elgar, 1997.

La categoria dei dirigenti (*höherer Dienst*) differenzia a sua volta i dirigenti “ordinari” - livelli superiori della categoria A (da A13 ad A16) - dai *Ministerialdirigent*, *Ministerialdirektore* e *Staatssekretiiir* - corrispondenti ai tre livelli appartenenti alla categoria B (B6, B9, B11) ¹⁵⁹. Per quanto riguarda i requisiti formativi richiesti al fine di accedere a questo livello, i candidati devono essere in possesso di un Master universitario e di un tirocinio biennale.

I *Ministerialdirigent*, i *Ministerialdirektore* e i *Staatssekretiiir*, su menzionati, coincidono con le figure dei Segretari Generali dei Ministeri e costituiscono dunque l’apice della gerarchia amministrativa. Questi si posizionano al di sopra dei dirigenti, dei Direttori Generali e dei Capisezione, i quali appartengono invece alla fascia dei funzionari pubblici (*politische Beamten*) in quanto nominati su base fiduciaria e consequenzialmente molto vicini agli organi che stabiliscono l’indirizzo politico. Un concreto esempio, lo costituisce il Consiglio assembleato dal cancelliere Friedrich Merz - il quale ha recentemente ottenuto la maggioranza richiesta al *Bundestag* ed è stato eletto a seguito del secondo scrutinio¹⁶⁰.

I funzionari dell’amministrazione federale (*Beamten*) hanno la possibilità di progredire - ed effettuare dunque uno “scatto di carriera” - solo in caso di vacanza della posizione superiore alla propria. Attraverso procedure selettive, svolte e monitorate dai dirigenti amministrativi e dai dirigenti politici e successivamente sottoposte all’assenso del Sottosegretario di Stato e all’approvazione formale del Governo, si permetterà dunque ai funzionari di compiere il salto verso la fascia superiore. Tali procedure hanno cadenza annuale e tengono in considerazione le previsioni del bilancio previste per le dotazioni organiche dei posti per ciascun livello.

¹⁵⁹ Antonelli, V., La Spina, A., *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento - Scenari e prospettive in Italia e in Europa*, LUISS University Press, Roma, novembre 2010. <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/05/Luiss.pdf>.

¹⁶⁰ Barolini, A., *Germania, Merz ottiene la maggioranza ed è eletto cancelliere*, EuroNews, 6 maggio 2025.

Oltre alla possibilità di progredire tramite una carriera interna, la Germania prevede delle forme di accesso esterno alla *haute fonction publique*. A tal proposito, come già anticipato e qualora risultasse necessario, i vertici politici possono “mettere a riposo” personale interno poco efficiente o preformante, e optare per una nomina fiduciaria, a tempo determinato, selezionando in questo modo alcuni sostituiti (*Seiteneinsteiger*).

6.3 Parallelismi e divergenze con le amministrazioni occidentali limitrofe

Mantenendo un punto di vista comparativo tra le diverse amministrazioni occidentali, una differenza rilevante di questo sistema rispetto al modello francese è lo scarso spirito di corpo da parte della burocrazia tedesca. Così come in Italia, infatti, la Germania mostra una gestione equilibrata grazie sistemi federali o regionali che permettono un'ampia autonomia locale; al contempo, però, questo sistema pecca nella creazione di un percorso unificato di alta formazione per i funzionari, il che va ad incidere inevitabilmente sulla mancata omogeneità delle competenze tra i vari amministratori.

Dall'altra parte della medaglia, un punto di convergenza tra le due Nazioni inizialmente menzionate sta nel fatto che, come in Francia, anche in Germania è riconosciuta la stabilità del rapporto lavorativo, anche se la stabilità francese afferisce alla carriera e al grado raggiunto, mentre in quella tedesca è il vero e proprio posto ad essere assegnato (il quale sarà considerato un affidamento “a vita” - *Lebenszeitprinzip* - dunque privo di una scadenza).

Il rapporto di lavoro a vita viene considerato dal popolo tedesco come una garanzia di indipendenza e neutralità da parte del funzionario amministrativo; per questo motivo, tale condizione viene meno solo in gravissimi casi di responsabilità disciplinare. Prova di quanto anticipato è il fatto che i dipendenti pubblici siano protetti da leggi che impediscono licenziamenti o rimozioni arbitrarie, a meno che non si verifichino fatti gravi - come ad

esempio cattiva condotta o inadeguatezza professionale - che scaturiscano motivi giustificati a legittimare il licenziamento.

Possiamo dunque affermare che la legislazione federale, e conseguenzialmente la Pubblica Amministrazione tedesca, risultino fiere della gestione dei propri funzionari e relativi dirigenti pubblici, per questo riconoscono in loro e nella loro indipendenza grande valore.

Generalmente, le nomine dei dirigenti vengono eseguite basandosi sulle competenze professionali e sul merito dei candidati, e come già anticipato, la neutralità è considerata un principio fondamentale per l'apparato amministrativo tedesco. Prova di ciò ne è la dichiarazione di illegittimità costituzionale, avanzata dal secondo Senato del Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfG), nei confronti della legge del Land Renania Settentrionale, che sottoponeva a *Spoils System* i dirigenti di polizia. Il BVerfG ritenne che la disposizione di legge fosse contraria all'art. 33 comma 5 della Legge fondamentale, il quale richiama “i principi tradizionali del rapporto d'impiego dei funzionari pubblici di carriera” (*hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums*) per la regolazione del rapporto del pubblico impiego. Tra questi principi rientra pacificamente anche quello della durata vitalizia del rapporto di impiego (*Lebenszeitprinzip*) che, secondo la giurisprudenza consolidata, può essere limitato solo in presenza di circostanze straordinarie e giustificate dalla particolare natura fiduciaria dell'ufficio ricoperto ¹⁶¹.

Nella fattispecie, dato che i i dirigenti di polizia non esercitano mansioni che richiedono un particolare rapporto di fiducia con il vertice politico, ma anzi, il loro ruolo è caratterizzato da ridotti margini di discrezionalità, il Tribunale costituzionale federale ha affermato l'inammissibilità di questa categoria al modello dello *Spoils System*.

¹⁶¹ Corte Costituzionale, Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 9 aprile 2024 (2 BvL 2/22), sulla illegittimità costituzionale della legge di un Land che sottoponeva a spoils system i dirigenti di polizia, Servizio Studi Area di Diritto Comparato, 20 maggio 2024. [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Germania - Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 9 aprile 2024 \(2 BvL 2_22\).pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Germania - Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 9 aprile 2024 (2 BvL 2_22).pdf).

In conclusione, è possibile affermare che le esperienze tedesche non possono essere facilmente trasferite ad altri sistemi politici. L'ambiente istituzionale in Germania, infatti, non dipende esclusivamente da un sistema giuridico altamente regolamentato, ma ancora di più questo deriva dall'effetto generato da un gran numero di regole informali - sviluppate e adattate nel corso del tempo - che definiscono un comportamento appropriato.

Tuttavia, l'idea principale può risultare comunque utile ed efficiente se traslata in altri Paesi: il ruolo politico dei dipendenti pubblici dovrebbe essere accettato, reso trasparente, e non nascosto dietro ipotesi irrealistiche e false pretese. Così facendo, cambiando la forma e adattandola al contesto in cui si cala, il modello tedesco risulta essere tra le *best practice* finora analizzate.

Conclusioni

In questo lavoro si è inteso indagare sulla presenza del fenomeno dello *Spoils System* in cinque tra le maggiori Pubbliche Amministrazioni dell'Occidente - quattro europee (Italia, Belgio, Francia e Germania) e gli Stati Uniti d'America, patria originaria di questo modello.

L'obiettivo primario dell'elaborato è stato dunque comprendere come, nonostante le profonde differenze presenti tra gli ordinamenti giuridici e culturali, permangano solidi alcuni punti comuni, quali meccanismi fiduciari nella nomina e nella revoca del personale dirigenziale e apicale, a testimonianza di quanto il rapporto di fiducia politica continui a pesare, anche laddove si invoca l'efficacia di criteri meritocratici.

La metodologia adottata per lo svolgimento dell'analisi ha coinvolto aspetti sia di natura quantitativa - come numero e tipologia delle posizioni potenzialmente influenzate - sia qualitativa, attraverso interviste, condotte dalla sottoscritta, a professionisti originari di alcuni dei Paesi su menzionati, come il Professor Battini dall'Italia, il *Premier attaché* Richard dal Belgio, e l' *assistant desk officer* Robert dalla Germania. Tali criteri sono stati pensati al fine di permettere un'analisi comparativa le tra realtà eterogenee prese in considerazione, ma finalizzata ad esaminare un medesimo oggetto - la modalità di reclutamento dei dipendenti pubblici.

In primo luogo, grazie alle testimonianze dirette su menzionate, risulta chiara la risposta in riferimento ad uno dei principali quesiti di ricerca: sebbene la normativa non lo identifichi sempre con la denominazione ufficiale di "*Spoils System*", il meccanismo della sostituzione fiduciaria post-elettorale è presente in tutti i Paesi analizzati, rivelando tutte le caratteristiche tipiche del modello classico.

Come prima conferma, si è dunque evidenziata la persistenza dei meccanismi fiduciari nei vari Stati esaminati e le simili modalità che ne derivano: in Italia, dopo ogni tornata elettorale, si procede regolarmente a sostituire le figure apicali - come Dirigenti generali, Capi dipartimento, Segretari comunali e Consulenti esterni - con nomine di natura fiduciaria, coinvolgendo complessivamente più di 20.000 posizioni. Questa dinamica riflette una certa diffidenza da parte della nuova *leadership* politica nei confronti dell'apparato precedente. A tal proposito è stata illuminante l'osservazione fornita da uno dei professionisti intervistati, secondo cui il fenomeno del sistema delle spoglie non coincide *tout court* con il semplice rapporto fiduciario. In un'autentica relazione nata su base fiduciaria, chi nomina ha anche il potere di revocare. Nel caso dello *Spoils System*, invece, si configura una dinamica mono-direzionale: vige il principio del *simul stabunt vel simul cadent* (trad. "insieme staranno oppure insieme cadranno"), dove è esclusivamente l'equilibrio a dipendere da una sola delle parti, finché quella permane, permarranno tutti coloro da essa nominati.

A seguire, anche nella realtà belga, le agenzie regionali federali attingono sistematicamente ad un bacino di risorse (le quali prendono il nome di "*attaché*") scelti per lealtà politica; così come in Francia, dove si trova l'istituto del "*dégagement*" (trad. disimpegno) prefettizio, il quale si attiva dopo ogni cambio di maggioranza. Ancora, in Germania, benché circoscritto all'eccezione della categoria dei "funzionari politici", questo sistema risulta comunque presente e comprende figure di raccordo tra i vari Ministeri e *Länder*.

Infine, negli Stati Uniti, sebbene limitato dal *Pendleton Act*, il meccanismo dello *Spoils System* rimane vivo nella cosiddetta *Schedule C* del *Senior Executive Service*, dove le posizioni contenute persistono a dover essere di natura politica o fiduciaria (come i Segretari esecutivi o ideatori e scrittori di discorsi).

Alla luce di queste evidenze, la seconda riflessione riguarda la frequente assenza di efficacia del New Public Management (NPM) in determinate fasce della piramide amministrativa. Pur avendo introdotto procedure meritocratiche, indicatori di *performance* e un approccio "*manageriale*" all'Amministrazione

Pubblica (AP), il NPM non è ancora riuscito ad erodere del tutto lo spazio delle nomine di fiducia politica. Anzi, in molti casi le graduatorie concorsuali fungono da bacino entro cui la *leadership* seleziona un candidato, quasi sempre basandosi su criteri di affinità ideologica.

Dalla presente dinamica è stato inoltre possibile notare una dicotomia tra i concetti di “meritocrazia formale” e “fiducia sostanziale”: il primo è garante di trasparenza e risultati misurabili, mentre il secondo sancisce lealtà politica e potere di revoca. Le due alternative apparentemente nette e reciprocamente esclusive, si sono rivelate in realtà - a seguito della presente analisi - potenzialmente coesistenti.

Un ulteriore elemento di originalità di questa ricerca ha riguardato l'ampiezza del fenomeno, distinguibile in due dimensioni: orizzontale e verticale.

L'ampiezza orizzontale - riferita alla diffusione territoriale e settoriale del fenomeno - mostra come lo *Spoils System* si estenda non soltanto ai Ministeri centrali, ma anche agli Enti locali di varia grandezza, alle Agenzie Autonome e alle strutture decentrate. Nei Paesi federali, ad esempio, le nomine politiche sono migliaia e raggiungono numerosi livelli amministrativi. È dunque possibile affermare l'ampiezza orizzontale dello *Spoils System*, il quale si spande sul territorio, coinvolgendo numerose Istituzioni e relative posizioni di vertice.

Per quanto riguarda invece l'ampiezza verticale, criterio più inaspettato, questa rivela un elemento di novità emerso dall'analisi: il criterio fiduciario non investe solo le figure apicali (come i Dirigenti di prima fascia), ma anche livelli inferiori come i Dirigenti di secondo livello, Consulenti e, nelle realtà locali più piccole, persino i Segretari comunali. Si tratta di un vero e proprio “effetto domino” che rischia di influenzare l'intero apparato con un'unica ideologia politica.

In quarto luogo, la tesi delinea un tratto interpretativo comune nel confronto tra le Amministrazioni Pubbliche (AAPP), particolarmente marcato in Italia e Belgio: il progressivo ampliamento dell'area sottoposta al rapporto fiduciario. Così come evidenziato nel Capitolo 2 del presente elaborato, in Italia le posizioni potenzialmente influenzate dallo *Spoils System* superano le 20.000 unità, superando di gran lunga quelle rilevabili in Germania. Da ciò deriva una riflessione: paragonando la realtà italiana a quella tedesca, ad esempio, emerge chiaramente che - sebbene il modello fiduciario sia presente in entrambi i contesti - l'impatto del fenomeno sul nostro Paese ha raggiunto livelli significativamente più elevati; in Germania, invece, così come illustrato nel capitolo 6, il modello rimane confinato all'eccezione dei funzionari politici, la cui nomenclatura sottolinea il carattere straordinario e limitato di queste figure. In seguito, per quanto riguarda il Belgio, la recentissima riforma delle nomine regionali ha ampliato il ventaglio di figure soggette a revoca politica. Questa missione spinge a riconsiderare il tradizionale confine tra ciclo politico e ciclo amministrativo, mettendo in discussione la separazione finora garantita su una base teorica.

Secondo una prospettiva strategica, il lavoro ha poi messo a fuoco la scelta di fondo - spesso implicita - da compiere dinanzi al bivio tra due *trend* differenti: la stabilità e la continuità dell'apparato.

Da qui un quinto spunto di riflessione. Il *trend* prevalente nei Paesi esaminati è quello di favorire la stabilità della macchina amministrativa - posizionando al suo interno delle figure che incarnino una proiezione di chi sta al vertice, così da effettuare delle nomine fiduciarmente allineate alla *leadership* politica - o è quello della continuità - affermando i dipendenti pubblici preesistenti al proprio arrivo e mantenendo un certo grado di separazione tra il ciclo politico e quello amministrativo?

La risposta non è stata univoca. Alla luce di quanto emerso durante lo svolgimento delle analisi - qualitative e quantitative - Paesi come l'Italia e gli Stati Uniti privilegiano il *trend* della stabilità, optando per nomine fiduciarie che assicurino coerenza politica, ma che al contempo incrementino il *turnover*.

Viceversa, realtà come la Germania *in primis* e il Belgio *in secundis*, prediligono il *trend* della continuità, limitando le nomine politiche e rafforzando i meccanismi di competenza e merito, pur correndo il rischio di creare eventuali tensioni con la *leadership* politica in caso di necessità di rapidi cambi di rotta.

Alla luce di quanto emerso dallo studio, una Pubblica Amministrazione che intenda garantire tempi rapidi di esecuzione, senza rinunciare alla qualità dei propri servizi e al buon andamento dei propri procedimenti - dunque una AP che voglia definirsi efficiente - deve necessariamente essere capace di coniugare la flessibilità politica, con nomine fiduciarie circoscritte e motivate, a rigorosi processi di selezione e valutazione basati su criteri meritocratici.

Un ulteriore tratto interpretativo utile alla comparazione è stata la struttura dei percorsi di reclutamento, e relativa gestione dei dirigenti pubblici, prevista dalle cinque Democrazie Occidentali, cercando di mettere in luce analogie e al contempo significative differenze.

Un primo parallelo riguarda innanzitutto l'Italia e la Francia, gemellate a causa dei rispettivi Istituti di alta formazione per la dirigenza: l'*Institut National du Service Public* (INSP - ex ENA) e la Scuola Nazionale d'Amministrazione (SNA). Entrambi nascono con l'obiettivo di forgiare una classe dirigente competente e trasversale, ma, nonostante ciò si differenziano a causa di approcci organizzativi differenti. L'INSP prevede dei concorsi pubblici rigorosamente calendarizzati, offrendo un percorso formativo professionalizzante di 24 mesi che unisce *stage*, *project work* e lezioni tagliate sui profili selezionati. Inoltre, l'Istituto francese non seleziona dirigenti di II livello, ma figure di grande caratura tecnica e culturale, destinate a lavorare nei Gabinetti dei Ministri e nella rete dei grandi Ispettorati. La SNA, invece, prevede un *iter* di selezione più accessibile rispetto a quello di taglio maggiormente elitario della Francia: i candidati - indipendentemente dalla loro formazione in specifiche Università - potranno partecipare ad un concorso pubblico (che resta al momento uno dei due principali canali di accesso alla dirigenza pubblica), e i vincitori potranno frequentare dei corsi di alta formazione di durata variabile.

Un secondo tratto distintivo concerne poi i metodi di candidatura adottati negli ordinamenti esaminati. In Germania, ad esempio, è ormai prassi inviare una semplice *application online* corredata dal proprio curriculum e da una lettera motivazionale, i quali verranno valutati tramite una procedura snella e digitalizzata. Così facendo, il candidato tedesco si “spoglia” dunque delle formalità concorsuali, e punta sull’esperienza e sulla qualità del proprio *dossier*. In Italia, al contrario, permangono le commissioni chiamate a valutare i titoli e i punteggi dei concorrenti secondo tabelle prefissate. Di fatto, il reclutamento italiano di prima fascia avviene ancora attraverso il paradigma “concorsi, graduatorie, nomine”.

Questo dualismo segnala così due concezioni opposte: da una parte un modello “*rational-instrumentelle Verwaltung*” (trad. amministrazione razionale-instrumentale), che affida al merito individuale e alle procedure informali la scelta del miglior profilo; dall’altra un sistema in cui il rispetto di regole, tempi e graduatorie è garanzia di maggiore trasparenza ma spesso finisce per introdurre lungaggini e rigidità non necessarie.

Proseguendo nel confronto, è risaltata inoltre la divergenza fra due paradigmi organizzativi talvolta presenti negli Stati analizzati: centralizzazione e federalismo. La Francia, con i suoi circa 5,6 milioni di dipendenti pubblici (8,4 % della popolazione), conserva una struttura fortemente centralizzata, in cui il Governo nazionale controlla protocolli e politiche locali, assicurando omogeneità e rapidità decisionale. Il Belgio, viceversa, distribuisce le competenze tra Federazione, Regioni e Comunità linguistiche: i circa 800.000 dipendenti (7 % della popolazione) rispondono quindi a ordinamenti diversificati. Da una parte, questo schema organizzativo permette di garantire la valorizzazione dell’autonomia territoriale, ma dall’altra, questo rischia di frammentare l’interesse generale e di rendere meno uniforme la qualità dell’azione pubblica.

Il confronto evidenzia dunque come la scelta tra “coerenza nazionale” e “adattabilità locale” incida non soltanto sulle politiche, ma anche sui percorsi di carriera e sui criteri di selezione del personale: nel modello francese i concorsi INSP e le nomine centrali assicurano, come già anticipato, *standard*

elevati e uniformi, viceversa, mentre in Belgio le selezioni regionali possono differire di lingua, tariffari e parametri valutativi.

Un quarto criterio comparativo ha successivamente indagato sulla durata e sulla stabilità del rapporto di lavoro. In Germania vige il celebre *Lebenszeitprinzip*, (trad. principio del servizio a vita), per cui il funzionario di carriera gode di un impiego “a vita”, revocabile solo in casi estremi di colpa grave, a garanzia di neutralità e indipendenza; ancora, in Francia, benché esistano meccanismi di “*dégagement*” per i prefetti, la carriera tende a godere di una forte stabilità.

In Italia e negli Stati Uniti, invece, il bilanciamento tra *turnover* politico e continuità amministrativa è assai più sbilanciato, infatti, si ricorre frequentemente a nomine fiduciarie di Dirigenti generali, con impatti evidenti su *know-how* e ritenzione delle competenze. Queste evidenze suggeriscono delle conclusioni secondo cui non esistano modelli perfetti: ogni sistema riflette scelte di bilanciamento differenti tra controllo politico e autonomia burocratica, uniformità e differenziazione locale, e rigidità concorsuali snellimento delle . Per i legislatori e i riformatori la sfida odierna è dunque quella di formulare delle soluzioni di natura ibrida, capaci di coniugare la rapidità decisionale con la qualità dei servizi, e la trasparenza con la flessibilità.

In definitiva, lo *Spoils System* si conferma una sfida complessa e delicata per le democrazie moderne.

Un utilizzo eccessivo e non regolamentato delle nomine fiduciarie, seppur ormai radicato nelle dinamiche politiche, rischia tuttavia di compromettere la qualità dell’azione amministrativa, generando instabilità, inefficienza e sfiducia da parte dei cittadini nei confronti delle Istituzioni. Dall’altra parte della medaglia, si nota però come una separazione eccessivamente rigida tra politica e amministrazione potrebbe in realtà inibire la capacità di attuare rapidamente e fluentemente le politiche di Governo. Dunque, la flessibilità politica rimane un elemento necessario.

In conclusione, il confronto comparato esposto dal presente elaborato ha permesso di offrire spunti preziosi: la prestigiosa formazione offerta dall'INSP francese, la flessibilità delle procedure di selezione telematica della Germania, la tradizione concorsuale fedele ai principi di trasparenza e imparzialità italiana e la pluralità federale belga; sono tutti questi elementi di ispirazione in grado di aiutare a costruire nuovi percorsi di carriera che siano rigorosi, inclusivi e coerenti con le esigenze dei Governi e dei cittadini.

Per questo, la *governance* del futuro dovrà essere capace di conciliare le esigenze di stabilità e continuità con i criteri di competenza e imparzialità. Occorrerà introdurre limiti quantitativi e temporali alle nomine fiduciarie, facendone di queste una dinamica appartenente a fasce circoscritte, potenziando gli organi di vigilanza indipendenti e rafforzando i percorsi meritocratici (quali concorsi, valutazioni e piani di formazione continua).

Promuovendo un'autentica cultura della professionalità in tutti i livelli delle Pubbliche Amministrazioni e valorizzando le capacità dei funzionari, sarà fattibile costruire una capacità amministrativa più robusta ma al contempo flessibile e adattabile alle diverse fattispecie.

Solo attraverso una riflessione critica e una regolamentazione adeguata, evitando derive autoreferenziali, sarà finalmente possibile garantire una Pubblica Amministrazione in grado di rispondere alle odierne sfide globali con trasparenza, efficacia e, soprattutto, con la fiducia dei propri cittadini.

Questo equilibrio, se raggiunto, non solo rafforzerà la democrazia, ma contribuirà a rendere le Istituzioni più resilienti, responsabili e prossime al bene comune.

BIBLIOGRAFIA

AMAOLO A., *Il principio del buon andamento e i suoi corollari*, Ratio Iuris Anno XIX – Numero CCXVIII – Serie 1/25, Direkta Editori, Roma, 12 ottobre, 2015.

ANDERSON P., *Lo Stato assoluto - Origini e sviluppo delle monarchie assolute europee*, Il Saggiatore, Milano, 2014.

ANTONELLI V. LA SPINA A., *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento - Scenari e prospettive in Italia e in Europa*, LUISS University Press, Roma, novembre 2010.

BATTINI S., *Civil Service Reforms in Italy between Mythology and Reality - Public Administration and the transformation of Civil Service: a comparative (Law) perspective*, Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche, CERIDAP, Fascicolo Speciale n.2 (2023).

BATTINI S., *Fenomenologia dello spoils system: un nuovo Stato patrimoniale?* - Rivista trimestrale di diritto pubblico (Fascicolo n. 3/2023 luglio-settembre), Giuffrè Francis Lefebvre, Roma, 2023.

BATTINI S., *Public Administration and the transformation of Civil Service: a comparative (Law) perspective* - Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche (Fascicolo speciale n.2/2023), CERIDAP (Centro di Ricerca Interdisciplinare delle Amministrazioni Pubbliche) Università degli studi di Milano, Milano 2023.

BAROLINI A., *Germania, Merz ottiene la maggioranza ed è eletto cancelliere*, EuroNews, 6 maggio 2025.

BOSE N., SHAKIL I., *Trump's firing of independent watchdog officials draws criticism*, Reuters, 26 gennaio 2025.

BYRON WOLF Z., *Is Trump using the 'madman theory' on Republicans?*, CNN Politics, 16 settembre 2017.

CARBONI N., ANTONELLI V., LA SPINA A., *Sistemi di sviluppo della dirigenza in prospettiva comparata - I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento*, eticaPA, Luiss Press, Roma, 2015.

CASTAGNA S., *Cos'è la "Madman Theory"?*, Arancia Geopolitica, 17 gennaio 2025.

CIMINO B., *Lo spoils system e l'alibi dell'efficienza* - Giornale di diritto amministrativo 1/2023 - Bimestrale di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, Wolters Kluwer, Milano, 2023.

CLARICH M., *Corte Costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, Fondazione Astrid, Roma, 26 marzo 2007.

CORRIERE DELLA SERA, *Alberto II del Belgio <<scende>> dal trono*, Corriere della sera Esteri, Milano, 12 luglio 2013.

CORVO L., *Il processo di decentramento nei Paesi OCSE: stato dell'arte e tendenze in atto. Autonomia differenziata e regionalismo differenziato: le tendenze in atto a livello europeo*, McGraw-Hill, 2010.

DELLA CANANEA G., *Trump contro il deep state*, Il Foglio quotidiano, Milano, 04 Febbraio 2025

DESCHOUWER K., *The Politics of Belgium - Governing a Divided Society*, Palgrave Macmillan, Londra, 15 agosto 2009.

DI GIACOMO F., *Il camerlengo apre la sede vacante e la Chiesa riparte dal punto zero*, la Repubblica, 22 aprile 2025.

DI RUZZA T., *Oltre le bufale: cos'è il Deep State*, Koinè Journal, 16 aprile 2023.

DOUCY, A.J., MOLLE, L.V., WEE, H.F.V.D., MATERNÉ, J.M.J., LAMBERTS, E.L., MURPHY, A.B., "Belgium", Encyclopedia Britannica, consultato il 27 Mar. 2025.

FP CGIL, *I tagli ai salari dei dipendenti pubblici in Europa - Come i Governi europei fanno pagare la crisi ai lavoratori del settore pubblico*, 18 Luglio 2011.

FRAGALE F., *Studio sul principio di distinzione tra politica e amministrazione. La riserva di indirizzo come nuovo punto logico di partenza*, collana Orizzonti del Diritto Pubblico, 1 gennaio 2020.

GARDNER R.N., *Mission: Italy. Gli anni di piombo raccontati dall'ambasciatore americano a Roma 1977-1981*, Mondadori, Milano, 2004.

GLASS A., *Pendleton Act inaugurates U.S. civil service system, Jan. 16 1883*, POLITICO, 16 gennaio 2018.

GUÉNETTE D., *Un federalismo plurinazionale a due velocità: i segmenti sociali in Belgio e la loro partecipazione al processo di revisione costituzionale*, Riviste UniBa online, 2021.

HILTON R., *La transición del feudalismo al capitalismo*, Barcellona, 1976.

IL SOLE 24ORE, *Selezioni in 100 giorni, incarichi e dirigenti: così accelera il PNRR - #comecambialaPA*, 24 agosto 2021.

KAMARCK E., *Trump's dramatic plan to cut the federal workforce*, BROOKINGS, Washington D.C., 30 gennaio 2025 .

KICKERT W.J.M., REICHARD C., *Public Management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham - Northampton, Edward Elgar, 1997.

KHATSENKOVA S., MORSA, M., *Francia, Macron nomina primo ministro il centrista François Bayrou: alle 17 il passaggio di consegne*, EuroNews, 13 dicembre 2024.

KUHLMANN S., PROELLER I., SCHIMANKE D., ZIEKOWEICHARD J., *Public Administration in Germany*, IIAS (International Institute of Administrative Sciences, Palgrave Macmillan, Londra, 2021.

LE GUEN V., *Emmanuel Macron annonce la suppression de l'ENA, remplacée par l'Institut du service public*, ici, 8 aprile 2021.

MACCHIAVELLI N., *Il Principe*, 1514.

MATTARELLA B.G., *Migliorare il nostro sistema senza replicare i difetti altrui. Ecco come riformare la dirigenza pubblica*, Istituto di ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA), 2021.

MCMANUS R., *The Limits of the Madman Theory - How Trump's Unpredictability Could Hurt His Foreign Policy*, Foreign Affairs, 24 gennaio 2025.

MANNEWITZ T., RUDZIO W., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, 2022.

MOENS B., GIJS C., *Of race and royalty: How the king surprised Belgium*, POLITICO Europe, 3 luglio 2020.

NAFTALI, T., *The problem with Trump's Madman Theory - It didn't work for Nixon. It's even less likely to work now*, The Atlantic, Washington, 4 ottobre 2017.

PATERNOSTER T., *Chi è il nuovo primo ministro francese François Bayrou*, EuroNews, 13 dicembre 2024.

PERROT X., *Histoire des Institutions Jusqu'en 1789 - L'esprit de l'État Monarchique (XVIème - XVIIIème siècles). Entre idéalisme et réalisme*, 2014.

PIFFNER, J., *Smoothing the peaceful transfer of Democratic Power*, Report 2017 - 27, The Office of Presidential Personnel, White House Transition Project, Rice University's Baker Institute for Public Policy, 28 marzo 2016.

POLI M.D., *Il settore pubblico in Germania tra "continuità" e "trasformazioni"*, Amministrazione in Cammino - rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Direttore professor Giuseppe di Gaspare, 16 maggio 2013.

RACCA E., *Spoil system bocciato a difesa dell'imparzialità*, in Guida agli Enti locali, Il Sole 24Ore n. 14, Roma, 7 aprile 2007.

RACCA P., *Spoils system e dirigenza pubblica (nota a sentenza della Corte Costituzionale n.52 del 2017)*, Osservatorio Associazione Italiana Costituzionalisti (Fascicolo n. 3/2018), 2018.

RADFORD, A., CHOWDHURY, M., HAMMOND, E., POWELL, T., *March 26, 2025: Donald Trump presidency news*, CNN, 27 marzo 2025.

RIVA O., *Italia un successo a metà*, Corriere della Sera, 03 marzo 2021.

REATI A., *La Pubblica Amministrazione nei paesi fondatori dell'Unione Europea: un piccolo confronto*, Cegos, 29 luglio 2024.

REMNICK, D., *The Madness of Donald Trump - To Benjamin Netanyahu's delight, Trump proposes the wholesale ethnic cleansing of Gaza and the creation of a new "Riviera"*, The New Yorker, 5 febbraio 2025.

SCHWARTZ J. A., *Madman or Mad Genius? The International Benefits and Domestic Costs of the Madman Strategy*, Security Studies, 4 maggio 2023.

SCIUMBATA L.R., *Un modello di Stato federale: il Belgio*, ISSiRFA (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie).

SEIDEL J., *'Winning again on the world stage': Is Donald Trump's 'madman' tactic already paying off?*, news.com.au , 8 febbraio 2025.

SMITH D., *Trump lobs threats at Greenland, Panama and Canada – should we take him seriously?*, The Guardian, 29 dicembre 2024.

TROVATI G., *Dipendenti pubblici, Italia ancora ultima tra i big europei*, Il Sole 24Ore, Roma, 22 gennaio 2025.

VISSER J., *I Sindacati in transizione - Documento OIL ACTRAV*, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Edizione italiana a cura dell'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino, Roma, settembre 2020.

WALTZ M., *Bürokratie, Gefürchtet und unbeliebt – aber absolut notwendig*, Deutschlandfunk, 26 settembre 2024.

WEBER M., *Parlamento e Governo*, a cura di Fusillo, F., Laterza, Roma, 28 giugno 1993.

WILSON W., *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, vol.2, The Academy of Political Science, New York, giugno 1887.

SITOGRAFIA

Belgio, sito ufficiale dell'UE gestito dalla Direzione generale della Comunicazione, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/belgium_it .

[brocardi.it](https://www.brocardi.it) .

Come funziona il presidenzialismo francese, ISPI (Istituto per gli Studi di politica Internazionale), 3 luglio 2017, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/come-funziona-il-presidenzialismo-francese-17098> .

CSC, <https://www.lacsc.be/page-dactualites/2024/10/11/extinction-du-statut-des-fonctionnaires?t=1744716568845> .

Encyclopedia of the American Constitution, Pendleton Act 22 Stat.403 (1883), 12 marzo 2025, [encyclopedia.com](https://www.encyclopedia.com) .

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), <https://lannuaire.service-public.fr/gouvernement/6b3a3ea8-2808-4246-9be8-61ce80e569fd> .

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2033_proposition-loi#:~:text=Proposition%20de%20loi%20constitutionnelle%20visant,le%20mercredi%2012%20juin%202019.&text=Enregistr%C3%A9%20%C3%A0 .

Institut national du service public, <https://insp.gouv.fr/> .

Il Governo Meloni e lo Spoils System a Palazzo Chigi, Fondazione Openpolis, Roma, 28 Febbraio 2023, <https://www.openpolis.it/il-governo-meloni-e-lo-spoils-system-a-palazzo-chigi/> .

INSEE (*Institut National de la Statistique et des Études Économiques*), <https://www.insee.fr/en/statistiques> .

La forma di governo del Belgio: modello di federalismo e tutela delle minoranze, DirittoConsenso, 9 ottobre 2021, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.dirittoconsenso.it/2021/10/09/forma-di-governo-del-belgio-federalismo-minoranze/#:~:text=Il%20Belgio%20%C3%A8%20una%20monarchia,enti%20politici%20nello%20Stato%20federale.&ved=2ahUKEwiKub_Wy5uNAxVP3QIHHQm_ATwQFnoECBYQAw&usg=AOvVaw2JVj1BfLVVLciVXqXcs4LS .

Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022, *Le portail de la Fonction publique*, https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/code-general-de-la-fonction-publique.html?utm_ .

Les concours, Voie générale, <https://insp.gouv.fr/> .

legislature.camera.it .

Le Prince Philippe, La famille Royale, sito *La Monarchie belge*, <https://web.archive.org/web/20130531124243/http://www.monarchie.be/fr/la-famille-royale/le-prince-philippe> .

Organisation territoriale: les apports de la Révolution française, 20 novembre 2020, https://www.vie-publique.fr/fiches/19606-organisation-territoriale-les-apports-de-la-revolution-francaise?utm_ .

Que sont les grands corps de l'État?, *République Française*, [vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr) .
Quels sont les grands corps techniques?, *République Française*, [vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr) .

Servizio pubblico federale: bosa.belgium.be .

SIAS (Sistema informativo degli Archivi di Stato), Ministero della Cultura, *Préfecture*/Prefettura (Impero francese), 1801-1814, https://sias-archivi.cultura.gov.it/cgi-bin/pagina.pl?Chiave=553&TipoPag=profist&utm_ .

Spoils system: cos'è e come funziona, 13 giugno 2024, [diritto.it](https://www.diritto.it) .

Taken formateur, [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl) .

Spoils System, Encyclopaedia Britannica, 28 marzo 2024, consultato il 09 febbraio 2025, <https://www.britannica.com/topic/spoils-system> .

Spoils System, Enciclopedia Treccani, consultato il 23 febbraio 2025, <https://www.treccani.it/enciclopedia/spoils-system/> .

The American presidency Project, consultato il 28 marzo 2025, presidency.ucsb.edu .

The Limited Powers of the U.S. Merit Systems Protection Board, consultato il 26 marzo 2025, [mspb.gov](https://www.mspb.gov) .

RIFERIMENTI NORMATIVI

1. Italia

Art. 51 comma 1, Costituzione italiana.

Art.77 comma 3, Costituzione italiana.

Art.98 comma 1, Costituzione italiana.

Corte Costituzionale, Sentenza dell'11 febbraio 2016, n. 20.

Corte Costituzionale, Sentenza del 21 febbraio 2017, n.52.

D.l. del 9 giugno 2021, n.80.

D.lgs. del 30 marzo 2001, n.165.

D.lgs..del 27 ottobre 2009 n. 150.

D.lgs del 30 giugno 2022, n.132.

Legge del 15 luglio 1966, n. 604.

Legge del 20 maggio 1970, n.300.

Legge del 23 agosto 1988, n. 400.

Legge del 4 agosto 1993, n. 276 e n.277.

Legge del 24 novembre 2000, n. 340.

Legge del 15 luglio 2002, n. 145.

Legge del 24 novembre 2006, n.286.

Legge del 7 agosto 2015, n. 124.

2. Belgio

Constitution de la Belgique.

3. Francia

Code général de la fonction publique.

Constitution du 4 octobre 1958.

Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.

Loi du 28 pluviôse an VIII (17-02-1800) concernant la division du territoire français et l'administration.

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

Projet de loi, n° 5115 - 15e législature.

4. Germania

Corte Costituzionale, Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 9 aprile 2024 (2 BvL 2/22), sulla illegittimità costituzionale della legge di un *Land* che sottoponeva a *Spoils System* i dirigenti di polizia, Servizio Studi Area di Diritto Comparato, 20 maggio 2024.

5. Stati Uniti d’America

Civil Service Act, (Rampspeck Act), 1940.

Civil Service Reform Act, 1978.

Pendleton Act, 1883.

APPENDICE

Intervista personale con Quentin Richard, *Premier attaché* presso la direzione FEDER (*Fonds européen de développement régional*), nonché pilastro di SPRB - *Service Public Régional Brussels - Bruxelles International*, condotta da chi scrive, lingua originale: inglese, Brussels, Roma, 14/04/2025.

S.Vitaggio: Buongiorno Dottor Quentin, la ringrazio molto per aver accettato di partecipare a questa intervista. Come le ho anticipato durante il nostro scambio di mail, io sono una Studentessa del corso di laurea Magistrale in Governo, Amministrazione e Politica e la mia tesi verte sullo studio dello Spoils System nelle Pubbliche Amministrazioni occidentali. Il suo contributo sarà fondamentale all'interno del mio lavoro di ricerca, in quanto costituirà una testimonianza diretta riguardante il funzionamento della Pubblica Amministrazione belga. Ho preparato per lei qualche domanda.

Q.Richard: Buongiorno Dottorressa Vitaggio, sono molto felice di poter contribuire al suo lavoro. Mi presento anch'io, lavoro presso la direzione FEDER, pilastro di SPRB, acronimo di *Service Public Régional Brussels*. Le anticipo che ogni Regione dispone del proprio Governo e che ciascuno di questi dipende dal proprio Presidente. Inoltre, le Regioni sono sempre in contatto con gli attori politici. Proceda con la prima domanda.

S.Vitaggio: La ringrazio. Potrebbe cortesemente descrivere brevemente il sistema delle carriere nella Pubblica Amministrazione belga? In che modo un dirigente, o più in generale un funzionario pubblico, diventa tale?

Q.Richard: I funzionari amministrativi, e più in particolare i dirigenti, divengono tali innanzitutto in seguito al possesso di prerequisiti specifici. Successivamente è previsto un test online, che ai miei tempi veniva erogato su carta, mentre adesso viene effettuato tramite il computer.

Esistono inoltre due tipi di dirigenti: *statutaire*, nominati dal Ministro secondo la legge. Questa categoria è particolarmente competitiva, infatti c'è molta concorrenza. Generalmente vengono selezionate le prime 21 persone in

graduatoria, le quali sono invitate al dipartimento per sostenere dei colloqui specifici e incontrare i dipendenti pubblici già inseriti nel settore di riferimento. L'avvicinamento del candidato è volto ad incontrare il reclutatore e a rilevare il profilo più affine alle proprie competenze. Per questa posizione non è necessario firmare nulla, basta essere nominati da Ministro. La nomina è responsabilità del Governo regionale, il quale può eventualmente bloccare il processo ed opporsi, ma in realtà questa dinamica è molto rara in quanto è difficile trovare una personalità alternativa da proporre.

Parte delle figure nominate è proveniente dal Gabinetto, queste sono caratterizzate dalla temporaneità, infatti non hanno contratti a lungo termine. Inoltre l'amministrazione generale può eventualmente prevedere delle linee guida da far seguire.

Per quanto riguarda invece i *contractuelle*, il loro processo di selezione risulta essere più leggero. Per questa categoria è infatti previsto un pre-screening dal dipartimento delle risorse umane e successivamente un colloquio con il Direttore del dipartimento specifico.

S.Vitaggio: La ringrazio. Procedo con la prossima domanda. Come vengono nominati i massimi funzionari pubblici in Belgio? La selezione avviene attraverso esami pratici o candidature politiche? Se entrambi, che percentuale è prevista rispettivamente?

Q.Richard: I *fonctionnaire contractuelle* sono di più. Le materie principali richieste nelle procedure di selezione sono: logica, leggi regionali, i meccanismi di *governance* in Belgio ed economia. Spesso i test sono sotto forma di scelta multipla. Quando le prove erano in formato cartaceo, le domande erano su argomenti specifici, in modo da approfondire le conoscenze del candidato. Successivamente è previsto un colloquio, lì devi dimostrarti curioso e capire quali potrebbero essere le tue responsabilità future. Lo scopo è quello di capire la posizione migliore per te che ti possa permettere di dimostrare le tue qualità. Il processo di selezione può durare mesi, circa 4 mesi. Potrebbe essere più lungo o più corto, a seconda della posizione.

Nel sistema precedente, sistema cartaceo, c'era una maggiore concorrenza e il processo era molto più lungo. Il sistema è stato modificato e innovato circa nel 2015 nei diversi livelli in Belgio, ma ogni Regione ha il proprio sistema.

Un'importante punto da discutere è la *Rule of Cabinet* (trad. Regola di Gabinetto), fondamentale nel sistema decisionale a seguito del cambio di Governo. Quando il Governo cambia, le responsabilità di persone specifiche possono cambiare rapidamente. Inoltre, il Governo può decidere di seguire A o B, il che potrebbe generare un problema finanziario, per questo motivo è necessario seguire il bilancio e rendere i funzionari coscienti di avere la responsabilità di trovare la soluzione migliore usando il denaro pubblico. In ogni caso, però, non potranno fermare la decisione del Governo, ma seguirla.

S.Vitaggio: Prossima domanda. Le è capitato di incontrare l'espressione "*Spoils System*" nel contesto belga? Cosa significa per lei?

Q.Richard: No, il Belgio non ha questo tipo di sistema. Esistono dei mandati. A quanto pare c'è qualcuno che riceve degli incarichi perché è vicino a qualche coalizione di Governo, il che penso si avvicini al significato di *Spoils System*, ma questo sistema non è ufficialmente riconosciuto.

Il Gabinetto è invece totalmente libero, ma ha grandi responsabilità. Mentre se lavori direttamente per il tuo Ministro, segui le sue richieste, il che rende spesso l'opposizione debole.

S.Vitaggio: Ci sono meccanismi in atto per garantire che le nomine siano basate sul merito così da limitare le interferenze politiche?

Q.Richard: Le risorse umane giocano in questo caso un ruolo fondamentale, a loro spettano infatti responsabilità specifiche. Nella maggior parte delle procedure, queste figure devono essere in grado di capire chi è il candidato migliore, e attraverso le interviste attribuiscono dei punteggi che definiranno chi è il "vincitore". Anche i sindacati sono invitati a monitorare questo sistema. Per i funzionari, al livello più basso, non c'è mai alcun coinvolgimento politico.

S.Vitaggio: Quanto è stabile la posizione di un funzionario pubblico? Possono essere rimossi facilmente?

Q.Richard: Fino ad oggi la posizione è davvero stabile. Inoltre il processo di rimozione è davvero complicato. È necessario dichiarare il motivo per cui si voglia estromettere un funzionario dal sistema. I motivi generali potrebbero essere una disfunzione a lungo termine o una ripetizione del problema.

I funzionari sono protetti dal sindacato. Dopo aver sostenuto il colloquio con le risorse umane, il candidato può subito chiedere la protezione del sindacato. Ci sono diversi sindacati nei Ministeri. Se percepisci un rischio nel tuo lavoro, spieghi il tuo caso e loro ti aiuteranno.

S.Vitaggio: Pensa che la separazione tra politica e amministrazione sia garantita in Belgio?

Q.Richard: Non ovunque. Ma non tutto il sistema è inquinato. Ci sono alcuni dipartimenti davvero chiari, ma se la decisione proviene dall'alto verso il basso dal Gabinetto, potrebbe essere demotivata, poco chiara o non star seguendo il buon senso. Ad esempio, nel mio dipartimento, controllato dalle autorità dell'Unione Europea, ci occupiamo di gestire fondi pubblici e quindi rischiamo di perdere denaro. Per questo motivo dobbiamo necessariamente seguire le regole, perché il rischio è alto. Qui la separazione è chiara.

S.Vitaggio: Siamo giunti al termine. Le pongo l'ultima domanda. Ha mai avuto la possibilità di confrontare la Pubblica amministrazione belga con quella italiana, francese o americana? Quali sono le principali differenze che ha rilevato?

Q.Richard: Non dispongo di informazioni dettagliate per quanto riguarda l'Italia e gli Stati Uniti, ma credo che il Paese con cui possa effettuare un confronto sia la Francia. Una prima differenza sta nel fatto che il sistema francese si caratterizza per essere centralizzato, perché il Governo nazionale decide anche al livello regionale. Generalmente questo dà la priorità ai problemi più grandi. Differentemente, in Belgio non utilizziamo l'approccio *top down* (trad. dall'alto verso il basso). Ampliando gli orizzonti sul panorama europeo, la Scandinavia è rinomata per la sua trasparenza, come la Finlandia, dove i conflitti di interesse sono rari. Il sistema belga non è così male, ma dobbiamo far rispettare il sistema multilivello pur cercando di perseguire l'interesse generale. Posso affermare che abbiamo un buon approccio alla meritocrazia.

S.Vitaggio: La ringrazio molto per le sue risposte e per il tempo a me dedicato. Le sue spiegazioni sono state chiare e dettagliate, per questo saranno essenziali per l'arricchimento della mia tesi.

**Intervista personale con Carolin Robert, *Assistant desk officer* presso il
Auswärtiges Amt - Ministero degli affari esteri tedesco, condotta da chi
scrive, lingua originale: inglese, Berlin, Roma, 14/05/2025.**

S.Vitaggio: Ciao Carolin. Grazie mille per aver accettato il mio invito e per esserti dimostrata così disponibile. Mi presento brevemente. Io sono Sofia Vitaggio, sono una studentessa presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma e come ti anticipavo, attualmente mi sto occupando della stesura della mia tesi. Lo studio verte sul tema dello Spoils System delle Pubbliche amministrazioni occidentali. Ho già analizzato il fenomeno in Italia, Stati Uniti, Francia e Belgio. L'ultimo Paese che ho deciso di prendere in considerazione è la Germania. La mia scelta è stata dettata sia dall'affetto che nutro nei confronti di questa Nazione, dato che ho vissuto per un semestre nella città di Amburgo, sia perchè mi affascina molto il rigore della cultura tedesca riportato anche all'interno della macchina amministrativa.

Ho preparato per te qualche domanda. Ma prima mi piacerebbe sapere qualcosa in più anche su di te.

C.Robert: Ciao Sofia. Sono molto contenta di poter contribuire al tuo studio e di rappresentare il punto di vista della Germania. Prima di ricoprire il mio attuale ruolo, mi trovavo al *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft* (Ministero dell'alimentazione e dell'agricoltura della Germania), mentre adesso sono un'*assistant desk officer* presso il *Auswärtiges Amt* (trad. Ministero degli affari esteri tedesco). Sono molto curiosa delle tue domande.

S.Vitaggio: Molto bene. La prima domanda verte sul processo di selezione dei funzionari pubblici. Nel tuo caso specifico, come sei entrata al Ministero degli affari esteri a Berlino?

C.Robert: Ho iniziato inviando una candidatura *online*, la quale doveva essere accompagnata da una lettera motivazionale. Ti segnalo che sono laureata in giurisprudenza, il che rientrava tra i pre-requisiti richiesti. Il secondo step consisteva poi in un test online in modo da accertare le nostre conoscenze in ambito giuridico. Questo era seguito da una prova di logica. Il mese successivo sono stata contattata ricevendo un'esito positivo della prima fase, per questo

sono stata invitata a sostenere un colloquio orale. Infine l'ultimo step consisteva in un incontro con una psicologa.

S.Vitaggio: Questo processo è lo stesso per tutti i Ministeri?

C.Robert: Il processo di selezione dipende dalle posizioni per le quali ci si candida. Ad esempio, al Ministero degli Affari Esteri, le carriere diplomatiche prevedono processi selettivi più complicati. Ad esempio viene richiesto di redigere due temi in ambito politico. Al Ministero dell'alimentazione e dell'agricoltura, invece, la selezione secondo le stesse modalità che ti ho spiegato prima.

S.Vitaggio: Quante persone, in percentuale, pensi che lavorino rispettivamente nel settore pubblico e nel settore privato? Non voglio dati certi, mi interessa principalmente la tua percezione basata sulla tua esperienza personale.

C.Robert: Credo che la percentuale di persone che lavorano nel settore pubblico sia molto alta. Circa il 20%. Quindi il restante 80% lavora nel settore privato.

S.Vitaggio: Quali credi che siano i motivi per cui si continua a preferire il settore privato a quello pubblico? E quali sono state le cause che nel tuo caso ti hanno spinto ad optare per il pubblico?

C.Robert: Nella maggior parte dei casi il settore privato offre salari più alti, è più innovativo. Dall'altro però il settore pubblico appare come una realtà più sicura. Personalmente, ho valutato i benefit proposti dalla Pubblica Amministrazione e mi sono resa conto che questa mi avrebbe permesso di avere uno stile di vita più flessibile.

S.Vitaggio: Ti ringrazio molto per la chiarezza delle tue risposte e per la tua sincerità. Volgo al termine con l'ultima domanda. In Germania utilizzate il termine "*Spoils System*"? Sai di cosa si tratta?

C.Robert: So che lo *Spoils System* è un modello secondo il quale le figure politiche hanno la possibilità di scegliere le figure a loro sottoposte. Come se scegliessero i membri della propria squadra. Sono dei legami creati su una base fiduciaria.

Il termine *Spoils System* non viene utilizzato in Germania, ma riflettendoci, il significato si avvicina molto a ciò che è accaduto poco tempo fa, a seguito dell'elezione del Cancelliere Merz. Una volta eletto, a seguito del secondo

scrutinio, questo ha avuto la possibilità di cambiare le figure poste ai vertici dei vari dipartimenti.

S.Vitaggio: È ciò che ho percepito anch'io. Anche nell'esperienza di intervista che ho avuto con un professionista Belga, mi sono resa conto che sebbene questo modello a volte non venga riconosciuto con il proprio nome - come negli esempi di Belgio e Germania - questo è in realtà molto più presente di quando riusciamo a percepire.

C.Robert: È vero. Sono d'accordo.

S.Vitaggio: Bene Carolin, siamo arrivate al termine di questa intervista. Ti ringrazio ancora una volta per la tua disponibilità. Il tuo intervento sarà essenziale per il mio studio. Grazie per la chiarezza delle tue spiegazioni e per la sincerità delle tue risposte.

C.Robert: Grazie a te Sofia. Questo incontro è stato per me un'ottima occasione di confronto. Buona fortuna per la tua laurea. Buona giornata.