DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

SUL RAPPORTO TRA INDIRIZZO POLITICO E AZIONE AMMINISTRATIVA NELLE REGIONI: PARTITI, STABILITÀ DI GOVERNO E LIMITI DELLO *SPOILS SYSTEM*. TRA L'*OVERRULING* DELLA CORTE COSTITUZIONALE E LA PRONUNCIA SULLA L.R. SARDEGNA 8/2025

EMANUELE MIGLIORELLI
(Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo,
Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale,
Dipartimento di Economia e Giurisprudenza)

Data di pubblicazione: 17 ottobre 2026

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

EMANUELE MIGLIORELLI*

Sul rapporto tra indirizzo politico e azione amministrativa nelle Regioni: partiti, stabilità di governo e limiti dello *spoils system*. Tra l'*overruling* della Corte costituzionale e la pronuncia sulla l.r. Sardegna 8/2025**

Abstract (It.): *muovendo le fila dall'analisi del rapporto che si instaura tra politica e amministrazione, con particolare riguardo a ciò che accade nelle Regioni, il contributo esamina la tensione che si genera tra l'esigenza di stabilità delle coalizioni di maggioranza e il necessario rispetto dei principi che devono costantemente informare l'attività amministrativa: imparzialità e buon andamento su tutti. L'indagine evidenzia la natura strettamente politico-partitica della «sintesi» di maggioranza, rimarcandone la necessaria distinzione rispetto alla gestione burocratica. Attraverso la disamina della giurisprudenza della Corte costituzionale, fino a giungere alla pronuncia n. 198/2025, si dimostra come il rigoroso contenimento dello* spoils system *costituisca un presidio fondamentale per il rispetto dei principi prima menzionati.*

Abstract (En.): *starting from an analysis of the relationship between politics and administration, with particular attention to what is happening in the Regions, the paper examines the tension that arises between the need for stability in majority coalitions and the necessary respect for the principles that must constantly inform administrative activity: impartiality and good governance above all. The investigation highlights the strictly political-partisan nature of the majority «synthesis», emphasizing its necessary distintion from bureaucratic management. Through an examination of the Constitutional Court's case law, up*

* Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale, Dipartimento di Economia e Giurisprudenza.

** Il saggio costituisce la versione riveduta e aggiornata dell'intervento tenuto al Convegno di *Diritti regionali* su *La forma di governo regionale nella forma di Stato nazionale*, Consiglio regionale della Puglia, Bari, 20 febbraio 2026.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

to Decision No. 198/2025, it demonstrates how rigorous containment of the spoils system is a fundamental safeguard for compliance with the aforementioned principles.

Parole chiave: *rapporto politica-amministrazione, imparzialità e buon andamento, amministrazione di risultato,* spoils system, *l.r. Sardegna 8/2025.*

Keywords: *politics-administration relationship, impartiality and good performance, results-driven administration, spoils system, Sardinia Regional Law No. 8/2025.*

SOMMARIO: 1. Profili introduttivi sul complesso rapporto tra politica e amministrazione. – 2. I principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. – 3. Gli aspetti politici del tema. – 4. Spunti sul fenomeno dello *spoils system*, tra fiduciarietà e sistema del merito. – 5. Approdi giurisprudenziali e analisi di alcuni casi regionali. La pronuncia della Consulta sulla legge sarda n. 8/2025. – 6. Sintesi politica, imparzialità e limiti alla fiduciarietà. Considerazioni conclusive.

1. *Profili introduttivi sul complesso rapporto tra politica e amministrazione*

Posto l'intento di condurre una disamina chiara sull'istituto dello *spoils system*, di cui si dirà ampiamente grazie, in modo particolare, all'ausilio delle pronunce della Consulta, è necessario, *in primis*, introdurre i lavori offrendo una panoramica sul tema dei rapporti intercorrenti tra «politica», cui spetta l'attività di direzione, e «pubblica amministrazione», cui spetta l'attività gestoria. La necessità di discuterne nasce dalla tormentata storia[1] dei rapporti

[1] Si consideri che, nell'evoluzione del nostro ordinamento repubblicano, l'organizzazione dei pubblici poteri ha conosciuto, oltre al modello della distinzione tra

tra questi due «centri di potere»[2], specie se si tiene conto dei principi su cui si fonda l'attività amministrativa e, in particolare, della contraddizione che emerge tra il principio democratico di rappresentanza politica, da un lato, e i

---

politica e amministrazione (su cui ci si intende soffermare), quello della responsabilità ministeriale, modello organizzativo delle amministrazioni centrali e locali, nel nostro Paese, fino all'emanazione della l. n. 142/1990. Esso trova il suo fondamento nell'art. 95, co. 2, Cost., secondo cui il ministro assume entrambe le posizioni: vertice politico e vertice amministrativo delle strutture burocratiche a esso sottoposte. Sulle scelte che hanno indotto il legislatore ad abbandonare tale modello in favore di quello basato sulla distinzione tra politica e amministrazione, v. V. CERULLI IRELLI, D. COLAROSSI, *L'amministrazione e il potere politico*, Torino 2018, 20. Sul modello della responsabilità ministeriale, si veda M. PRESSI, *Brevi note sull'applicazione del principio di distinzione tra indirizzo politico e amministrazione nell'organizzazione dei piccoli Comuni*, in questa *Rivista*, 2/2023, 568-569. Sul principio di separazione tra politica e amministrazione, v., in particolare, M. INTERLANDI, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una «storia difficile»*, in *Dir. fond.* (*www.dirittifondamentali.it*), 1/2018, 26 ss.; M. CLARICH, *Riflessione sui rapporti tra politici e amministratori (a proposito del TAR Lazio, come giudice della dirigenza statale)*, in *Dir. amm.*, 2000, 361. In dottrina, sul tema, vi è chi declina il rapporto in esame in termini di distinzione e chi in termini di separazione: nel primo senso, F. MERLONI, *Amministrazione «neutrale» e amministrazione «imparziale» (A proposito dei rapporti tra «politica» e «amministrazione»)*, in *Dir. pubbl.*, 2/1997, 319 ss.; P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione,* Torino 2005, 104 ss.; nel senso opposto, G. MORBIDELLI, *Separazione tra politica e amministrazione e discrezionalità amministrativa*, in *MUNUS*, 1/2021; R. LEONARDI, *Il principio della separazione della politica dall'amministrazione: la ricerca del confine tra realtà e utopia*, in *Foro amm. - TAR*, 2002, 1223 ss.

[2] Per l'utilizzo dell'espressione «centri di potere», v. D. BOLOGNINO, *Una visione multilivello della distinzione tra politica e amministrazione: i due «centri di potere» alla luce e all'ombra delle evoluzioni-involuzioni normative e prassi applicative,* in *Ist. fed.*, 2/2021, 449 ss.

principi, oggi fondamentali e posti dalla Carta costituzionale, di imparzialità e buon andamento, che devono orientare costantemente l'attività amministrativa.

Risulta già chiaro, da tale premessa, che le stesse forme di stato e di governo di un dato ordinamento giuridico, ciascuna con le rispettive peculiarità, incidano sulla declinazione del rapporto in esame: si pensi alle forme di stato autoritarie, in cui il potere amministrativo e il potere politico risultano essere tendenzialmente coincidenti, differentemente da quanto accade nelle forme di stato democratiche in cui sebbene, come si vedrà, il rapporto può declinarsi in modi differenti, la costante è una sostanziale distinzione tra i due centri di potere, che giungono a rappresentare due modelli differenti della medesima funzione esecutiva.

Voler immaginare l'esistenza di un rapporto tra queste due sfere presuppone[3], già di per sé, che sia esistente una loro distinzione, poiché soltanto una non coincidenza ne rende possibile una discussione in termini giuridici.

Il punto di partenza è da rinvenire – come quasi sempre accade – nel dettato costituzionale: in particolare, lo spunto è fornito dall'art. 97, co. 1, Cost.[4], che prescrive la necessità di una imparzialità dell'amministrazione, ponendo, così, il primo elemento di distinzione rispetto alla politica che, per

[3] Per un approfondimento di tale rapporto v., *ex multis*, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966; M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *Amm. civ.* (1961), pubblicato in S. CASSESE, *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna 1976; A. M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 752 ss.; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova 1975.

[4] In questo senso, cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. n. 70/2022, in cui si afferma che la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce un principio di carattere generale che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost.

sua stessa definizione, è parziale (art. 49 Cost.), tanto da essere organizzata in partiti.

Sul piano terminologico, volendo dare un riferimento, l'amministrazione è tanto l'attività amministrativa, l'amministrare, dunque l'attività coincidente, fattivamente, con la funzione esecutiva dello Stato[5], tanto l'insieme degli organi e degli uffici amministrativi, ossia dei soggetti e delle loro articolazioni, che sono chiamati, in concreto, a esercitare tale funzione[6]. La politica, per altro verso, è tanto l'attività politica, ossia l'attività di governo corrispondente alla porzione dell'attività di produzione giuridica mediante cui si determinano i fini della collettività, tanto l'insieme degli organi politici, democraticamente legittimati e chiamati a determinare i fini della collettività[7].

Tra i modelli teorici di riferimento in cui può articolarsi il rapporto in esame, spiccano, in particolare, quello della «separazione» e quello della «continuità». Nello specifico, quello della «separazione» (o della «subordinazione»), è di derivazione liberale e implica una scissione netta tra funzione di governo, affidata agli organi rappresentativi, e attuazione della funzione stessa, affidata alla burocrazia, facendo emergere così una subordinazione[8].

---

[5] Sul punto, v. F. G. SCOCA, *Nozioni introduttive*, Diritto amministrativo, VI. ed., Torino 2019, 4.

[6] In questo senso, F. FOLLIERI, *Politica, burocrazia e buon andamento,* in *P.A. Persona e Amministrazione,* 8/2021, 89-104.

[7] Per un'analisi completa, cfr. L. ORANGHI, *Scienza della politica*, Milano 1993, da cui si desume come la politica sia ontologicamente ambigua o che tale ambiguità sia legata al contesto storico della nostra epoca, e sul punto si richiama G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna 1987, secondo cui, superata l'identificazione tra Stato e politica, propria dell'Occidente in età moderna, la politica si è dilatata sino al punto di perdere la propria specificità e rendere vano ogni tentativo di definizione del termine stesso.

[8] In questo senso, C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in *Federalismi.it* (*www.federalismi.it*), 10/2012, 1 ss.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

In altre parole, sotto il profilo funzionale, l'attività dell'amministrazione, essendo volta alla cura degli interessi pubblici, si concentra nell'attuazione di scelte prese in altra sede dall'organo titolare del potere di indirizzo politico. Corollario di ciò è che l'apparato amministrativo deve restare fedele agli indirizzi dettati dal vertice politico, pur mantenendo autonomia nelle scelte gestionali[9]. Tra gli esempi di questo modello, si può menzionare il *Civil service* britannico. Infatti, analizzando le soluzioni accolte nelle democrazie contemporanee, individuiamo, nel sistema inglese, una *ratio* coincidente con quella posta a presidio del modello della separazione, essendo tale sistema caratterizzato dalla assoluta neutralità politica del *Civil service*[10].

Antitetico rispetto al modello appena descritto è quello della «continuità» (o dell'«osmosi»): in questo caso, l'amministrazione si presenta come un'emanazione del Governo, sostanzialmente coincidente con la politica[11]. Per questa caratteristica, dal punto di vista funzionale, è possibile affermare la sostituzione del valore della lealtà e della neutralità del burocrate, con un legame fiduciario tra il burocrate stesso e il vertice politico[12]. L'esperienza che maggiormente riprende la *ratio* di questo modello è quella statunitense. Qui, infatti, il *Federal Civil service* è definito come l'insieme del personale che occupa

---

[9] C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione: contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, Torino 2017, 10; A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di autonomia strumentale tra politica e amministrazione*, Napoli 2002, 25.

[10] Per un'analisi del sistema inglese, cfr. G.A. CAMPBELL, *The Civil service in British*, London 1965; B. VALENSISE, *Politica e amministrazione: la dirigenza pubblica*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica, amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino 2005

[11] L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova 2000, 15: qui si parla di «sovrapposizione» tra politica e amministrazione.

[12] C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione*, cit., 10.

posti di impiego alle dipendenze del potere esecutivo, del potere giudiziario e del potere legislativo, a eccezione delle forze armate e degli altri corpi in uniforme.

Tra i due modelli appena descritti, se ne pone un terzo, quello dell'«interconnessione», che oggi ispira i rapporti tra politica e amministrazione nella maggior parte delle democrazie liberali. Nell'ambito di questo sistema, la burocrazia pubblica si presenta con una suddivisione interna con una compagine sociale reclutata con procedure trasparenti di merito e una fascia più ristretta legittimata secondo logiche di scelta fiduciaria. Si tratta di un modello idoneo a descrivere i sistemi amministrativi contemporanei, dove indirizzo politico e funzione amministrativa, sebbene distinti in termini assoluti, risultano comunque legati al principio di responsabilità ministeriale[13]. L'esperienza francese è quella più vicina al modello appena descritto, poiché il sistema francese, dal punto di vista funzionale, viene considerato come caratterizzato da una stretta interdipendenza tra politica e amministrazione. Questo determina una intercambiabilità delle relative carriere, considerate omogenee per via della politicizzazione dell'amministrazione e della funzionarizzazione della politica[14].

Sebbene di aiuto nella nostra discussione, tali modelli restano soltanto teorici, in quanto è difficile trasporli puntualmente nelle esperienze dei diversi ordinamenti, preferendo procedere a commistioni per via della presenza di fattori esterni che influenzano il rapporto tra politica e amministrazione. Questa difficoltà si riscontra anche nel nostro sistema ordinamentale, in cui i rapporti tra politica e amministrazione possono declinarsi secondo diversi

---

[13] In tal senso, v. M. RIDOLFI, *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.*, in *Rivista italiana di Public Management*, 1/2019, 99-100.

[14] Per un approfondimento, cfr. Legge 13 luglio 1983, art. 16, secondo cui «*les fonctionnaires sont rècrutes par concours sauf dèrogation prevue par la loi*» e v. C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione,* cit., 20-21.

momenti storici, iniziando dal periodo pre-repubblicano e passando per il dibattito in Assemblea costituente con cui si cercò di fissare in Costituzione linee guida sulla materia, sino ad arrivare ai nostri giorni in cui, come è noto, con l'entrata in vigore della Carta costituzionale, si è dato attuazione al decentramento politico e amministrativo *ex* art. 5 Cost., con una ricostruzione che ha messo in crisi la struttura gerarchica dell'ordinamento precedente e ha posto fine all'esistenza di un apparato amministrativo irresponsabile e sottoposto alla politica del Governo, con conseguente assunzione di valore istituzionale da parte dell'amministrazione, quale soggetto autonomo e distinto dal Governo. A tal proposito, è necessario ricordare il passaggio con cui Costantino Mortati, in Assemblea costituente, avvertiva già la necessità di garantire indipendenza e imparzialità dell'amministrazione e porre i funzionari della pubblica amministrazione al servizio della collettività e non dei singoli partiti, ai fini dell'imparzialità degli stessi[15].

2. *I principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa*

Proprio dalle parole pronunciate in Assemblea da Mortati si può iniziare a tracciare il solco per affermare quanto si dirà d'ora in avanti. Infatti, lasciandoci alle spalle la premessa condotta per differenziare i modelli e utile per avere una visione d'insieme, è tempo di discutere dei due principi fondamentali che reggono l'attività amministrativa: l'imparzialità e il buon andamento. A tal proposito, interviene in nostro ausilio la Carta costituzionale. All'art. 97 Cost., si legge: «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità

[15] Così C. MORTATI, *Atti ass. cost., II sottocommissione*, sez. I, 14 gennaio 1947, 12. Sul punto, v. S. LARICCIA, *Il principio di imparzialità delle pubbliche amministrazioni*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli 2005, 130.

dell'amministrazione»[16]. Vi è, con riferimento ai due principi espressi da questo articolo, un problema teorico relativo al campo di applicazione di entrambi, in quanto, limitandoci a una interpretazione meramente letterale, emergerebbe un riferimento esclusivo all'organizzazione. In realtà, però, dovendosi superare il broccardo *in claris non fit interpretatio* per via della necessità di lasciare il posto a una interpretazione che sia sempre sistematica, assiologica ed evolutiva[17], e interpretando, dunque, estensivamente la locuzione «pubblici uffici», si può giungere alla conclusione che tali due principi non sono direttamente applicabili al solo aspetto dell'organizzazione, ma anche a quello dell'attività amministrativa. Questa linea di pensiero è stata

[16] Art. 97, co. 1, Cost., che pone una riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, considerata relativa poiché il compito del legislatore può anche essere limitato alla sola fissazione delle linee fondamentali dell'organizzazione, lasciando la stesura della normativa di dettaglio alla fonte secondaria. Per un approfondimento sul punto, R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, XVII ed., Molfetta 2023, 88-89. I principi menzionati da tale articolo vanno studiati rispetto al menzionato modello di distinzione tra politica e amministrazione. In particolare, si veda G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino 2020, 104 ss. Qui l'Autore mette in risalto il collegamento esistente tra il principio di distinzione tra politica e amministrazione e il principio di imparzialità, tanto da rendere il primo un vero e proprio valore costituzionale. Spiega, altresì, che lo stesso principio di separazione fra politica e amministrazione può essere inteso come attuazione dell'imparzialità dell'organizzazione della pubblica amministrazione dal momento che gli interessi ai quali l'amministrazione deve assicurare tutela devono essere perseguiti senza indebite interferenze.

[17] In questo senso, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, Vol. II, *Fonti e interpretazione*, Napoli 2020.

suffragata anche dalla considerazione per cui tale norma costituzionale non abbia natura semplicemente programmatica, bensì precettiva[18].

Ma come è definibile in concreto il concetto di «imparzialità»? Anzitutto, l'imparzialità è quel «valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici»[19]. Si potrebbe affermare che l'amministrazione imparziale è quella in grado di adempiere al proprio dovere di non discriminare la posizione dei soggetti i cui interessi risultano essere coinvolti nello svolgimento dell'attività amministrativa stessa, volta a perseguire gli interessi affidati alla sua cura, in quanto, come è chiaro, l'amministrazione ha il compito di perseguire quegli interessi pubblici determinati e definiti dalla legge, e questo ultimo aspetto, sebbene sia un indicatore di parzialità, ci aiuta a capire come l'imparzialità non debba essere declinata come assenza di un orientamento dell'amministrazione. In sostanza, potremmo tradurre l'imparzialità come l'esigenza che l'amministrazione si mantenga equidistante rispetto agli interessi che rientrano nel suo campo di azione, per fare in modo che tutti gli interessi coinvolti siano adeguatamente e completamente rappresentati e ponderati. Tra gli esempi pratici, si pensi al comma 4 dell'art. 97 Cost. che, imponendo l'osservanza di procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego, tende a garantire la sussistenza di un'imparzialità del dipendente della Pubblica amministrazione sin dal momento dell'instaurazione del rapporto[20]. L'organizzazione dell'amministrazione, invero, è imparziale dal momento in cui la sua struttura sia in grado di garantire il disinteresse di chi amministra rispetto alla materia oggetto della

---

[18] In questo senso, E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XXV ed., Varese 2023, 43.

[19] Così Corte cost., sent. n. 453/1990.

[20] Si mira a garantire un accesso su base meritocratica. In questo senso v. S. CASSESE, J. PELLEW, *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 756.

decisione e che il reclutamento dei soggetti che amministrano non sia l'effetto di logiche partitiche o clientelari. Il principio di imparzialità, nel momento in cui viene riferito al concorso pubblico, viene ad avere, nella visione della Corte costituzionale, una accezione negativa, per cui il metodo del concorso pubblico mira a garantire che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa a orientamenti politici o particolari condizioni personali e sociali, e una accezione positiva, per cui nel momento in cui si procede per concorso pubblico, è necessario adottare regole e cautele per la formazione delle commissioni giudicatrici, al fine di permettere la scelta delle persone in base alla meritevolezza e in base all'idoneità rispetto all'esercizio della funzione pubblica cui si concorre[21]. Per tali ragioni, si può affermare che anche l'art. 98, co. 1, Cost., si colloca a fondamento del principio di imparzialità: nello stesso è disposto che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione – intendendosi per «Nazione» la «collettività» e non il «governo» – al fine di escludere che i predetti impiegati siano al servizio, appunto, del governo o di una parte politica, con lo scopo di garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o di parte in relazione allo svolgimento della carriera[22].

A tale principio, come affermato, si affianca[23] quello del buon andamento[24], parimenti posto dall'art. 97 Cost., che può essere declinato come il

---

[21] Cfr. Corte cost., sent. n. 333/1993. Sul punto, v. G. PITRUZZELLA, *Il principio del «buon andamento» nelle motivazioni in tema di accesso al pubblico impiego*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino 1994, 558.

[22] Cfr. Corte cost., sent. n. 333/1993.

[23] Unito quasi in endiadi con il principio di imparzialità e di legalità. Cfr. Corte cost., sent. n. 453/1990.

[24] Sul principio di buon andamento, E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 46. Qui l'Autore sostiene, altresì, come altri in dottrina, che il risvolto giuridico del

principio volto ad assicurare che il modo di agire dell'amministrazione sia il più adeguato ed efficiente[25] possibile, rispetto agli obiettivi da perseguire e agli interessi da curare da parte di ciascun livello di governo. Tale principio va riferito non tanto al singolo funzionario, quanto all'amministrazione nel suo complesso, dunque all'ente, sì da non confonderlo con il dovere funzionale di buona amministrazione a carico dei dipendenti pubblici. Sebbene sia stato a lungo legato alla sfera organizzativa dell'amministrazione[26], in un secondo momento, attraverso la legislazione ordinaria, il buon andamento ha assunto i connotati di criterio di efficienza, attraverso il cui rispetto i pubblici uffici

principio di buon andamento sarebbe costituito dall'attribuzione di «mezzi giuridici elastici» all'amministrazione, per consentire alla stessa il miglior proporzionamento della sua attività, affermando comunque che tale criterio troverebbe applicazione con riferimento tanto al contenuto dell'attività, tanto al suo modo di farsi. Su tale principio, v., altresì, M. INTERLANDI, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una «storia difficile»*, cit., 1-2; S. TORRICELLI, *Nuove dimensioni giuridiche del buon andamento*, in M. CALABRÒ, A. DE SIANO (a cura di), *Dialogo su buon andamento e imparzialità nell'amministrazione contemporanea*, Napoli 2025, 93-107.

[25] Un esplicito riferimento al buon andamento, inteso in termini di efficienza, si rinviene, ad esempio, nella l. 312/80, art. 20, secondo cui l'organizzazione «deve essere finalizzata nel suo dinamico adeguamento alla realtà operativa dell'amministrazione, agli obiettivi di efficienza, di economicità e di redditività dell'azione tecnico-amministrativa e volta ad assicurare il massimo coordinamento tra i vari livelli dell'amministrazione pubblica e il soddisfacimento della domanda dei servizi da parte della collettività nazionale».

[26] Sul punto, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966, 67 ss.; R. MARRAMA, *Principi regolatori della funzione di organizzazione*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna 1993, 404 ss.

devono prestare attenzione, oltre che alle norme, anche al risultato[27]. Già alla fine degli anni Settanta, si cercò di valorizzare il buon andamento in termini di efficienza, per il tramite del «Rapporto Giannini», con cui si indicò quale principale causa dell'inefficienza amministrativa, la carenza di tecniche adeguate rispetto all'attività da erogare, invitando, al contempo, le istituzioni a riorganizzare i pubblici uffici e l'autorità amministrativa secondo una visione produttivistica, ritenendo, nello specifico, che lo Stato potesse agire secondo canoni imprenditoriali riconducibili anzitutto all'efficienza, come accade per le aziende private[28].

Da qui l'occasione per ripensare il precetto costituzionale del buon andamento, intendendolo quale concetto distinto da quello dell'imparzialità, poiché proiettato sul modo di operare, sugli obiettivi da raggiungere e sulla qualità del risultato finale[29].

Sulla scorta di quanto affermato nel Rapporto citato, sono stati emanati due interventi legislativi[30] intervenuti in modifica dell'agire dei pubblici poteri, specie per ciò che concerne il rapporto tra questi e i cittadini, venendo a sostituire l'originario modello autoritativo dell'esercizio del potere, un modello collaborativo. L'incidenza di tali interventi si percepisce soprattutto dalla positivizzazione, nella l. 241/1990, dei principi di economicità, efficienza e trasparenza, che assurgono a canoni dell'azione amministrativa, imponendo

---

[27] Riferimenti al principio di buon andamento, inteso in termini di efficienza, si rinvengono, per esempio, negli artt. 20 e 22 della l. 312/80, nel D.p.r. 30 giugno 1972, n. 748 (*Legge di riordino della dirigenza statale*). Per un'analisi più approfondita sul tema, v. L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino 2003, 8 ss.

[28] M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro It.*, 1979, 297 ss.

[29] Così M.R. SPASIANO, *L'organizzazione comunale: paradigmi di efficienza e buona amministrazione*, Napoli 1995, 236.

[30] La l. 142/1990 e la l. 241/1990, sul procedimento amministrativo.

non solo un diverso modo di agire dei pubblici poteri, ma anche un diverso modo di essere e di organizzarsi.

Tale intervento, in particolare, conferma l'esigenza di un'"amministrazione di risultato", intesa quale amministrazione che deve necessariamente tendere alla realizzazione delle esigenze espresse dalla collettività. A ben vedere, si percepisce come la stessa rappresenti, dunque, una declinazione del principio di buon andamento[31].

La Carta costituzionale, in definitiva, se da un lato non stabilisce chiaramente il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, dall'altro getta le basi per delineare un'amministrazione dotata di funzioni e responsabilità autonome dalla politica[32].

Dall'importanza di questi principi si deduce come non sia ammissibile assoggettare totalmente l'amministrazione al potere politico, rendendola così priva di proprie sue competenze. D'altro canto, neanche potremmo essere indotti a pensare a una amministrazione completamente indipendente dalla

---

[31] Sul punto, M. INTERLANDI, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una «storia difficile»*, cit., 5 ss. In tema di «amministrazione di risultato» v., *ex multis*, A. SANDULLI, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubbl.*, 2/2024, 349 ss., specificamente con riferimento alla positivizzazione dello stesso nell'ambito del Codice dei contratti pubblici e, dunque, l'interrogativo sulla «rottura» della diade imparzialità-buon andamento, come delineata dall'art. 97 Cost.; M.R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Federalismi.it* (*www.federalismi.it*), 9/2024, 206 ss., per una ricostruzione storica.

[32] Così S. NERI, *La politica dell'amministrazione. Problemi e prospettive dello spoils system italiano*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1/2020, 97. Lo stesso presidente della Commissione dei 75, M. RUINI, nella *Relazione al progetto di Costituzione*, afferma che: «il Governo si vale dell'apparato amministrativo e lo dirige; ma non sono una sola ed identica cosa; ed anche democraticamente giova che l'amministrazione abbia funzioni e responsabilità proprie e definite».

politica, altrimenti si violerebbe, tra gli altri, il principio di responsabilità, posto che gli organi politici non sarebbero in grado di rispondere dinanzi alle assemblee elettive e all'elettorato.

3. *Gli aspetti politici del tema*

Terminato l'inquadramento generale degli aspetti che concernono, nello specifico, l'amministrazione e prima di giungere a discutere del fenomeno dello *spoils system*, è ora necessario approfondire alcuni aspetti prettamente politici e, a tal proposito, è essenziale esaminare come si articolino i discorsi interni alle maggioranze di governo, specie quando – come quasi sempre accade – queste inglobino svariate forze politiche[33]. Cercheremo, nel prosieguo dei lavori, di capire perché e in che modo questo tema interessa nella nostra discussione.

Per dare un'idea della complessità del discorso, si richiama, anzitutto, un recente pensiero sull'efficienza della forma di governo regionale, anche al fine di comprenderne le opportunità – se presenti – per una replica a livello nazionale. Per sviluppare tale pensiero, l'Autore[34] prende le mosse dalle recenti

[33] Questa tendenza è oggi ancora più accentuata se si pensa a come è articolato il sistema dei partiti a livello nazionale – e, di conseguenza, regionale e locale – che sembra, nel momento in cui si scrive, nuovamente ispirato alla logica del bipolarismo, con due coalizioni tra loro distinte e separate, ma al loro interno abbastanza variegate e «partecipate». Per un approfondimento v., tra gli altri, S. STAIANO, *La revisione della forma di governo. Dai cieli del mito alla terra scabra del sistema dei partiti*, in *Riv. AIC* (*www.rivistaaic.it*), 1/2025, 207 ss.

[34] G. FERRAIUOLO, *La forma di governo regionale: un modello efficiente (da replicare)?, Lettera 12/2025 - Le Regioni tra rappresentanza e governabilità*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

consultazioni elettorali in Campania, Puglia e Veneto e, operando una valutazione sulla efficienza della forma di governo, parte dal presupposto che tale caratteristica non possa misurarsi semplicemente sulla base della durata degli esecutivi che può essere una condizione facilitante, ma non sufficiente, potendo un governo essere «longevo e inetto, stabile e paralizzato»[35]. Ad esempio, tra gli elementi utili a verificare l'effettiva efficienza, si potrebbe menzionare il grado di inveramento dei fini istituzionali, che riguarda l'attività messa in pratica da una maggioranza di governo.

Ciò che maggiormente interessa è la disamina attorno alla frammentazione partitica. Infatti, le ultime consultazioni elettorali, sebbene abbiano, in alcune circostanze, contribuito a semplificare tale sistema, hanno fatto emergere un quadro comunque variegato nella formazione delle coalizioni di maggioranza: quattro per la Puglia, otto per la Campania. Vero è che il dato quantitativo ha una importanza relativa nel discorso sull'efficienza, essendo più importante che un governo sia costituito da una maggioranza omogenea di alleati vicini e solidali. Ma ciò che a noi interessa capire è come possano effettivamente tenersi insieme tutti i tasselli delle coalizioni di maggioranza, così da apparire, agli occhi dell'elettore, un agglomerato di alleati vicini e solidali. A tal proposito, è importante anzitutto richiamare un quesito essenziale, elaborato dalla dottrina, al fine di capire se l'insieme delle liste che si presenta agli elettori sia una vera e propria coalizione, dunque animata da un'unità programmatica, o semplicemente un cartello, animato esclusivamente da incentivi di natura elettorale[36]. Dalla risposta che si intende dare dipendono gli sviluppi ulteriori: nel primo caso, sarebbe possibile affermare che il corpo elettorale, al momento della consultazione, vota per un

[35] G. SARTORI, *Verso una Costituzione incostituzionale*, in *Astrid* (*www.astrid-online.it*), appendice alla quinta edizione di *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna 2004, 5.

[36] Sul punto, S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Oss. cost.* (*www.osservatorioaic.it*), 2/2018, 1 ss.

programma politico che, anche se fatto di compromessi per via del pluralismo interno alla coalizione, è condiviso, ragionato, frutto di una sintesi; nel secondo caso, invece, il discorso potrebbe assumere delle inclinazioni differenti e divenire più delicato, in quanto entrerebbero in gioco le ambizioni del singolo e non dell'insieme.

Da tale premessa emerge una chiara necessità, utile a garantire la stabilità e quindi la governabilità, evitando fratture interne: è necessario che il pluralismo diventi sintesi, che tra i partiti coalizzati, cioè, sebbene ciascuno mantenga le proprie peculiarità, ci sia una comunione di intenti e – anche essendo giusto far valere il proprio peso politico nelle discussioni interne, in vista delle scelte che pure vanno compiute – un accantonamento delle ambizioni proprie. Si tratta, in ogni caso, di una dimensione che resta circoscritta all'ambito politico, non riguardando l'applicazione dei principi esaminati in precedenza. Tali precisazioni, tuttavia, si rendono necessarie per via del peso che ciascun partito assume all'interno della coalizione: va sempre tenuto a mente che ciascun «tassello» possiede una porzione dell'insieme ed è necessario, per mantenere inalterato lo stesso, che al suo interno non si creino malumori. In sintesi – e per ricollegarci al passaggio conclusivo del nostro discorso – occorre che ci sia una ponderazione nell'esercizio dei poteri di nomina che spettano al Presidente della Giunta regionale[37], facendo in modo che gli stessi, come si vedrà, siano ispirati a logiche differenti rispetto alla vicinanza al pensiero politico della maggioranza, al fine di salvaguardare l'efficienza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, che sarebbero compromesse ove la

[37] Senza elencarli tutti, si pensi, per esempio e perché nei successivi passaggi ne saranno riportati esempi, alla nomina dei Direttori generali delle Aziende sanitarie locali. Per comprendere come le nomine ASL siano diventate il fulcro del potere regionale, v. R. BALDUZZI, *I servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenza di sistema*, Milano 2005; G. BERGONZINI, *La selezione della dirigenza sanitaria: oltre lo* spoils system*?*, in *Corti supreme e salute* (*www.cortisupremeesalute.it*), 3/2018, 475 ss.

«sintesi» di cui sopra fuoriesca dalla propria dimensione propria per incidere sull'apparato amministrativo.

4. *Spunti sul fenomeno dello* spoils system, *tra fiduciarietà e sistema del merito*

Per connetterci al tema, è utile partire da una qualificazione recente dello *spoils system*[38] come «un sistema adottato da sempre per distribuire cariche e favori, che ha prodotto una burocrazia instabile, poco qualificata e anziana»[39]. Per comprendere tale affermazione, sicuramente molto forte, occorre in premessa inquadrare brevemente l'istituto di cui si discute, per poi passare ad analizzare le principali pronunce della Corte costituzionale in materia, specie per quelle che hanno riguardato proprio dei casi relativi a leggi regionali.

[38] Espressione che prende spunto dall'affermarsi, negli anni Novanta del secolo scorso, dei sistemi elettorali maggioritari, e mira a far sì che colui che risulta vincitore della competizione elettorale abbia la prerogativa di accaparrarsi tutto quanto necessario ai fini dell'attuazione puntuale del suo mandato politico. In questo senso, G. SORICELLI, *Lo spoils system tra politica e amministrazione. Profili ricostruttivi e nuove prospettive*, Canterano 2018, 88, che cita in nota anche S. ROCCHI, *Il punto sullo spoils system regionale. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e i recenti interventi legislativi*, in *Il diritto della Regione Veneto*, 6/2011, I.

[39] Così G. DELLA CANANEA in un'intervista condotta da Davide Ripamonti il 19 gennaio 2023, consultabile in *www.unibocconi.it/it/news/spoils-system-meglio-premiare-le-performance-e-i-giovani*.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Il meccanismo dello *spoils system*, di origine statunitense[40] e che letteralmente potrebbe essere tradotto come «sistema delle spoglie»[41], è strettamente connesso alla disciplina della dirigenza[42]. Si tratta, certamente, di uno degli

[40] C. DI ANDREA, *Lo spoils system: noterelle sulla disciplina della dirigenza pubblica in Italia e spunti comparatistici*, in *Rass. parl.*, 3/2003, 583; F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova rassegna*, 21-22/2008, 2257; C. SILVESTRO, *Confronto tra spoils system statunitense e spoils system all'italiana*, in *Instrumento*, 20/2003, 455.

[41] L'espressione oggi utilizzata per identificare l'istituto è frutto di un'elaborazione del Presidente Jefferson – poi successivamente ripresa e rafforzata dal Presidente Jackson – che è venuto a sintetizzare efficacemente il motto «*to the victor belong the spoils*», pronunciato dal Senatore W. L. Marcy a pochi mesi dall'insediamento del Presidente Jackson, evocativa della presa delle spoglie sul campo di battaglia. Espressione che rinvia anche a un precedente episodio della storia amministrativa statunitense, con protagonista il Presidente Adams, che la sera precedente l'abbandono della carica nominò Presidente della Corte Suprema il collega di partito John Marshall. Si vedano I. SPENCER, *The Victor and the Spoils: the life of William Marcy*, Providence 1955; G. D'IGNAZIO, *Politica e amministrazione negli Stati Uniti d'America. Lo Stato amministrativo tra Costituzione, leggi, giudici e prassi*, Milano 2004, 32.

[42] In Italia, un primo meccanismo di *spoils system* limitato ad alcuni incarichi dirigenziali (che possono essere revocati o modificati entro 90 giorni dal voto sulla fiducia al governo) venne introdotto con il decreto Bassanini n. 80/1998. Successivamente ci fu un ampliamento con la legge Frattini n. 145/2002, che stabilì finanche la cessazione degli incarichi dei dirigenti nominati nel periodo precedente (c.d. *Spoils system una tantum*). Quella del 2002 è una normativa che pone l'accento sull'aspetto fiduciario dell'incarico dirigenziale conferito, risultando strettamente connessa a un sistema politico elettorale tendenzialmente bipolare, basato sul maggioritario e sull'alternanza. Ciò si desume anche da una pronuncia del TAR Lazio, sez. II *ter*, 8 aprile 2003, n. 3276, con commento di B. VALENSISE, *Lo spoils system e le prime riflessioni del Tar Lazio*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2003, 567. Prima di

strumenti utilizzabili al fine di attuare il principio di distinzione tra politica e amministrazione, dunque il diritto-dovere dell'autorità politica di indirizzare l'attività delle amministrazioni e orientarla verso l'attuazione delle scelte politiche adottate dall'autorità rappresentativa, poiché si parla, in sostanza, di un sistema incentrato sul legame fiduciario che si instaura tra l'organo politico e il dirigente, basato sull'*intuitu personae* e sulla coerenza del nominato rispetto all'indirizzo politico dettato dal nominante, in quanto consente ai nuovi organi politici, al momento del loro insediamento nelle istituzioni, di nominare nuove figure dirigenziali al posto dei dirigenti in carica[43]. In alcune circostanze, per tali caratteristiche proprie, può essere anche utilizzato come mezzo utile a rimuovere dirigenti ritenuti non all'altezza del proprio incarico, o – ed è questo il punto che ci interessa – per dare attuazione a logiche di spartizione degli incarichi tra partiti[44], a prescindere da capacità e risultati, dunque compromettendo il corretto funzionamento dell'apparato burocratico, della sua imparzialità, della sua continuità, semplicemente per logiche politiche.

---

questi interventi, il sistema era caratterizzato da una inamovibilità dei più alti dirigenti dello Stato, dal capo della Polizia al Ragioniere generale dello Stato, al Segretario generale della Farnesina e altre cariche ancora.

[43] Si fa dunque riferimento a quei sistemi in cui, quando cambia il Governo, al nuovo esecutivo è riconosciuta la facoltà di collocare persone di fiducia nei posti chiave dell'apparato burocratico, legittimandolo contestualmente a licenziare i dirigenti nominati dall'esecutivo uscente. In questo senso, cfr. TAR Sardegna, sez. I, 25 ottobre 2011, n. 1034.

[44] Questo secondo la logica del c.d. *Party Government*, che nel 1987 R. KATZ definiva come «una forma di governo avente le seguenti caratteristiche: le decisioni sono prese da uomini di partito eletti; le politiche sono decise nei partiti; i partiti agiscono come entità coese per dare attuazione alle decisioni politiche; i governanti sono reclutati nonché responsabili politicamente attraverso i partiti».

Da qui la necessità di contemperare due esigenze contrapposte: da un lato godere della disponibilità di dirigenti scelti fiduciariamente per tradurre l'indirizzo politico dettato in atti di gestione; dall'altro, garantire l'imparzialità dell'attività amministrativa preservandola da un'ingerenza politica, che potrebbe determinarne una contaminazione visto il carattere fiduciario delle nomine dirigenziali apicali. A fronte di ciò, dottrina e giurisprudenza da anni si interrogano sull'utilità dell'istituto, soprattutto al fine di comprenderne la capacità di garantire l'attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento. Da ciò, la determinazione di limiti e garanzie all'applicazione di questo istituto, tramite soprattutto una serie di interventi, negli ultimi decenni, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni legislative statali e regionali, creando una giurisprudenza poi avallata anche dalla Corte di Cassazione, a cui è da riconoscere anche il merito di aver separato tra un'area dirigenziale stabile e professionale, da un'area di collaboratori più vicini, dal punto di vista politico, agli organi di indirizzo politico: ciò ha condotto a considerare legittima l'applicazione dello *spoils system* per le posizioni dirigenziali apicali, legate politicamente all'organo politico. In sintesi: quando le competenze implicano imparzialità, perché di amministrazione e gestione, non potrebbero riconoscersi spazi alle relazioni fiduciarie, diversamente da quando i compiti affidati sono di supporto tecnico-politico all'opera degli organi di governo[45].

Sono ravvisabili, tuttavia, delle distinzioni tra l'applicazione di questo istituto nell'ordinamento italiano rispetto a quello statunitense. Infatti, ad esempio, nell'ordinamento americano, si realizza una coincidenza piena tra rapporto di lavoro dirigenziale e la durata dell'organo politico che lo nomina: da tale coincidenza deriva la necessaria coincidenza della sostituzione dei vertici burocratici delle pubbliche amministrazioni al mutare della compagine governativa (in applicazione del principio *simul stabunt simul cadunt*). Nel

[45] F. MERLONI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino 2012, 123.

nostro ordinamento, invece, l'incarico rappresenta un *quid pluris* rispetto al rapporto di lavoro, in quanto sin dalla l. 59/1997 e dal suo decreto attuativo d.lgs. 80/1998, la previsione della scissione tra rapporto di lavoro (rapporto di servizio) e rapporto organico (rapporto d'ufficio), introduceva la temporaneità di tutti gli incarichi dirigenziali, configurando un sistema in cui, in Italia, i dirigenti, dopo aver vinto il concorso per l'accesso al pubblico impiego, sono inquadrati nei ruoli dello Stato, o delle amministrazioni locali o degli enti pubblici, e restano in questi ruoli nonostante possano essere revocati o sostituiti nel loro incarico[46]. Qui si rintraccia la diversità della disciplina italiana rispetto a quella statunitense, tanto da poter parlare di uno *spoils system* impuro, «all'italiana», in quanto a metà tra il sistema di selezione francese della *Grandes Ecoles* e quello americano[47].

5. *Approdi giurisprudenziali e analisi di alcuni casi regionali. La pronuncia sulla legge sarda n. 8/2025*

La necessità di contemperare le due esigenze messe in luce nel paragrafo precedente – ossia, da un lato, godere della disponibilità di dirigenti scelti fiduciariamente di tradurre l'indirizzo politico dettato in atti di gestione; dall'altro, garantire l'imparzialità dell'attività amministrativa preservandola da un'ingerenza politica – ha reso necessario l'intervento della Corte costituzionale, affinché valutasse la conformità dello *spoils system* rispetto al

[46] Così C. COLAPIETRO, *La «controriforma» del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Anno XXV, 4-5, Padova 2002, 646.

[47] Si utilizza dunque impropriamente l'espressione «*spoils system*», e questo è rilevato anche dalla giurisprudenza che ricorda come in realtà la locuzione sia propria di un istituto di derivazione anglosassone che però non troverebbe esatta corrispondenza nell'ambito del nostro ordinamento. In questo senso, cfr. TAR Lazio, Roma, 8 aprile 2003, n. 3277.

dettato costituzionale. Si noterà, discutendone nel prosieguo di questo paragrafo, che la stessa Consulta, pronunciandosi su disposizioni legislative statali o regionali (il più delle volte, rendendo attuale una discussione sul corretto funzionamento dell'istituto nelle Regioni), ha anche mutato il pensiero inizialmente espresso nel 2006, effettuando un *overruling* sul tema, e con ciò dimostrandone, ancora una volta, la complessità. In linea di massima, con le varie pronunce costituzionali relative alla legittimità costituzionale del sistema delle spoglie che si sono susseguite, la Corte ha, da una parte, censurato i tentativi del legislatore di estenderne l'ambito di applicazione, motivando tali censure con la contrarietà ai principi di imparzialità e buon andamento, e dall'altra ha affermato la legittimità delle disposizioni legislative che dispongono il descritto meccanismo automatico di decadenza, ma solo con riferimento a incarichi di natura fiduciaria, in quanto attribuiti dall'organo politico sulla scorta di valutazioni personali al fine di assicurare coesione e sinergia con l'indirizzo politico[48].

Procedendo con l'analisi, con la sua prima pronuncia in materia[49], la Consulta, nel confermare la validità dell'istituto, ha affermato che, se applicato a determinate disposizioni dirigenziali apicali, consente il buon andamento

[48] Per una lettura d'insieme sulla giurisprudenza costituzionale in tema di *spoils system*, si vedano: F. BACCHINI, *Lo spoils system e l'elemento della fiduciarietà: profili problematici e spunti di riflessione fra Corte costituzionale ed evoluzione normativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2021, 813; A.M. CHIARIELLO, *Lo spoils system: profili critici e spunti di riflessione tra evoluzione normativa, giudici e principi costituzionali*, in *Nuove Autonomie*, 1/2023, 229 ss.; S. NERI, *La politica dell'amministrazione. Problemi e prospettive dello spoils system italiano*, cit., 102 ss.

[49] Cfr. Corte cost., sen. n. 233/2006, con cui la Corte giudicava sul ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri contro l'art. 1, l.r. Calabria 3 giugno 2005, n. 12, in tema di decadenza *ope legis* delle nomine e degli incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della Regione, al sopravvenire di ogni nuova legislatura.

dell'attività di direzione dell'ente, in quanto verrebbe a rafforzare la coesione fra l'organo politico e gli organi di vertice dell'apparato burocratico. Quindi, in sintesi, si dà priorità – pur limitando tale priorità alle sole posizioni apicali – al buon andamento rispetto al principio di imparzialità, che invece terrebbe esclusi vertici amministrativi parziali verso l'esecutivo. In dottrina, è stato anche ritenuto che questo modo di pensare della Corte fosse una «dichiarazione di morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione»[50], poiché dal ragionamento effettuato sembrerebbe dover esserci, piuttosto che una distinzione, una «coesione» tra la politica e la dirigenza di vertice.

Le perplessità, avute anche in dottrina, circa la correttezza del ragionamento inizialmente condotto dalla Consulta sulla legittimità costituzionale dell'istituto che ha condotto, in sintesi, a una prima sentenza in cui sembrava volersi aprire la strada all'applicazione del sistema delle spoglie, hanno influito sulle pronunce successive della Corte che, dal 2007[51], ravvedendosi, ha cercato di dare sempre più delle interpretazioni volte a circoscriverne l'applicazione, riaffermando, come affermato in dottrina[52], l'imparzialità della pubblica amministrazione e offrendo una rivincita alla dirigenza pubblica nei confronti dello strapotere della politica.

---

[50] Così S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 8, 913.

[51] In particolare, cfr. Corte cost., sent. n. 103/2007, confermata con la successiva sentenza n. 104, con cui la Consulta dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, co. 7, l. 145/2002 che sanciva una forma di *spoils system* «*una tantum*».

[52] In questo senso, M. CLARICH, *Corte costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, in *Astrid* (*www.astrid-online.it*), 2007.

Con le sentenze «gemelle» del 2007[53], infatti, la Corte costituzionale ha iniziato a valorizzare il principio di continuità dell'azione amministrativa, strettamente collegato a quelli di imparzialità e buon andamento, mettendo così in luce la contrarietà del sistema delle spoglie rispetto ad alcuni valori enunciati nella Carta costituzionale. L'occasione di tali pronunce fu, come accennato, quella particolare forma di *spoils system*, c.d. *una tantum*, di cui all'art. 3, co. 7, l. 145/2002: sul punto, la Corte ha ritenuto che la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali generali, trascorsi sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, in assenza di ogni garanzia procedimentale, violasse i principi prima menzionati, rischiando di determinare una disfunzione della macchina amministrativa.

Dunque, dal 2007 in poi, la Corte ha abbandonato l'impostazione avuta inizialmente[54], tanto da venire a rafforzare, anche nelle pronunce successive, gli arresti ultimi. Si pensi, ad esempio, a una pronuncia del 2008 con cui la Corte dichiarava illegittima anche la norma sullo *spoils system* transitorio applicato una tantum ai dirigenti di altre pubbliche amministrazioni, poiché in contrasto con i principi già noti[55].

---

[53] Con la sent. n. 104/2007, la Corte censurava disposizioni regionali (art. 71, co. 1, 3 e 4 lett. *a*), l.r. Lazio 17 febbraio 2005, n. 9, art. 55, co. 4, St. Lazio, art. 96 l.r. Sicilia, 26 marzo 2002, n. 2) che stabilivano meccanismi di cessazione automatica degli incarichi analoghi a quelli censurati nella sent. n. 103/2007 ai danni dei direttori generali delle Asl e dei dirigenti di fascia più bassa.

[54] Sulle prime tre sentenze della Corte costituzionale in materia di *spoils system*, v. F.G. Scoca, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo* spoils system, in *Giur. cost.*, 2007, 1017.

[55] Cfr. Corte cost., sent. n. 161/2008, con cui la Consulta dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 161, d.l. 262/2002, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, l. 286/2006.

A riprova dell'ormai consolidato mutamento dell'orientamento, nel 2010[56], la Corte censurava un'ipotesi di *spoils system* applicato ai direttori generali delle aziende sanitarie locali e al direttore generale dell'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, ritenendo necessaria, nel caso di specie e per le nomine dei predetti soggetti, una forma di selezione per cui, sebbene non di natura concorsuale in senso stretto, fosse necessario un apprezzamento oggettivo delle qualità professionali e del merito. Pertanto, in questi casi, non essendoci una valutazione basata sulla vicinanza politica tra nominante e nominato, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del dirigente è illegittimo per contrarietà a imparzialità e buon andamento, venendo a pregiudicare la continuità dell'azione amministrativa.

La Corte ha mantenuto la stessa linea in una ulteriore pronuncia del 2010, la n. 81, con cui censurava un'ipotesi di *spoils system* transitorio per cui gli incarichi dirigenziali conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione in possesso di requisiti specifici, estranei alle amministrazioni statali, cessano se non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto contenente la norma censurata[57], così come in una pronuncia del 2011, la n. 246, con cui censurava il meccanismo «a regime» di cessazione

[56] Cfr. Corte cost., sent. n. 34/2010, con cui la Consulta dichiarava la parziale illegittimità dell'art. 1, co. 1 e 4, l.r. Calabria 3 giugno 2005, n. 12, nella parte in cui dispone la decadenza automatica, alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e del direttore generale dell'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, nominati nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico.

[57] Cfr. Corte cost., sent. n. 81/2010, con cui la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 161, d.l. 262/2006, convertito, con modificazioni, nella l. 286/2006, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale di cui al co. 6 dell'art. 19 d.lgs. 165/2001, conferiti prima del 17 maggio 2006, «cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

anticipata del rapporto di ufficio quale effetto automatico del mutamento di governo, applicabile a incarichi dirigenziali, anche non apicali, conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione[58].

Stessa impostazione, poi, sia in una sentenza del 2016, la n. 20, con cui la Corte ribadiva l'illegittimità, per contrarietà rispetto all'art. 97 Cost., delle disposizioni che stabiliscono sistemi di decadenza automatica dalla carica, per via di cause indipendenti dalle vicende del rapporto d'ufficio e scollegata dalla valutazione dei risultati[59], sia in una del 2017, la n. 52[60], con cui la Consulta dichiarava l'illegittimità costituzionale di un caso di *spoils system* applicato all'incarico di comandante regionale dei vigili del fuoco, di natura tecnica e non apicale, per contrarietà rispetto all'art. 97 Cost., in quanto la cessazione dalla carica derivava da cause estranee alle vicende del rapporto, senza valutazione dei risultati conseguiti e senza seguire idonee garanzie procedimentali[61].

---

[58] Cfr. Corte cost., sent. n. 246/2011.

[59] Cfr. Corte cost., sent. n. 20/2016, con cui la Corte censurava l'art. 2, co. 1, l.r. Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27. Nel caso di specie, la Consulta censurava l'applicazione dello *spoils system* al direttore dell'ente regionale «Abruzzo Lavoro», in quanto figura tecnico-professionale, che non collabora direttamente alla formazione dell'indirizzo politico, ma che deve perseguire gli obiettivi determinati dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione.

[60] Si veda, al riguardo, P. RACCA, *Spoils system e dirigenza pubblica (nota a sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2017)*, in *Riv. AIC* (*www.rivistaaic.it*), 3/2018, 242.

[61] Cfr. Corte cost., sent. n. 52/2017, con cui si dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, co. 2-*bis*, l.r. Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, nella parte in cui estende all'incarico di comandante regionale dei vigili del fuoco l'art. 10, co. 1, della medesima legge, prevedendo che tale incarico è revocabile in qualsiasi momento su richiesta del Presidente della Regione.

Degna di menzione, poiché anch'essa in linea, è la sentenza n. 159 del 2018[62], con cui la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge regionale siciliana n. 4 del 2017 per violazione del principio fondamentale della legislazione dello Stato, consistente nel dovere di scegliere i direttori generali delle aziende sanitarie attingendo dagli appositi elenchi di idonei. Tale sistema è stato predisposto dal legislatore nazionale – e avallato dalla Consulta – al fine di limitare l'arbitrarietà degli organi politici nella scelta dei direttori generali delle aziende sanitarie. Sebbene tale sentenza non riguardi direttamente la legittimità costituzionale di meccanismi di decadenza automatica dalle funzioni, rileva comunque in tale discussione in quanto appare ispirata a una finalità di superamento di logiche esclusivamente fiduciarie nella nomina dei direttori generali, favorendo così anch'essa un modello di selezione della dirigenza pubblica alternativa allo *spoils system*.

Il mutamento di pensiero del 2007, dunque, si è consolidato negli anni ed è stato nuovamente suffragato anche in una recentissima sentenza del 2025, la n. 198[63]. Con tale pronuncia, la Consulta è intervenuta sulla riforma della sanità regionale in Sardegna, dichiarando incostituzionali due passaggi della l.r. Sardegna 11 marzo 2025, n. 8. Nel caso di specie, la Corte ha accolto le questioni sollevate, con ricorso, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri,

---

[62] Cfr. Corte cost., sent. n. 159/2018. Tale pronuncia trae origine dal ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri lamentando l'illegittimità costituzionale, sotto vari profili, dell'art. 3, l.r. Sicilia, 1° marzo 2017, n. 4. Si trattava di una disciplina transitoria predisposta *ad hoc* dalla Regione Sicilia volta a congelare gli incarichi di direzione generale delle aziende sanitarie (o, in mancanza, ad attribuirne la direzione a commissari straordinari), in deroga al nuovo regime di selezione e nomina dei dirigenti sanitari delineato a livello nazionale dall'art. 11, co. 1, lett. *p*), legge delega 7 agosto 2015, n. 124 e definito dagli artt. 1 e 2, d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171. Per un commento sulla sentenza, v. G. BERGONZINI, *La selezione della dirigenza sanitaria: oltre lo* spoils system?, cit., 2018.

[63] Cfr. Corte cost., sent. n. 198/2025.

osservando, in particolare, che l'art. 6, co. 1, della citata legge, nella conformazione data dalla Regione – di fissazione di un termine di sessanta giorni entro il quale il nuovo direttore generale conferma o sostituisce il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi sociosanitari, se nominato – viola l'art. 97 Cost. per contrarietà rispetto ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, poiché introduce nel rapporto, con tale previsione, un elemento di parzialità nell'attribuzione all'organo di vertice dell'azienda sanitaria, per il solo fatto di essersi insediato, il potere di far cessare gli incarichi in corso dei dirigenti non apicali prima della naturale scadenza, secondo valutazioni discrezionali e in assenza di garanzie procedurali. L'altra censura riguardava l'art. 14 della citata legge regionale e, rispetto allo stesso, la Consulta ha ravvisato la violazione dell'art. 117, co. 3, Cost., in materia di tutela della salute: infatti, disponendo il commissariamento in via straordinaria di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie della Sardegna e ricollegando all'insediamento del commissario straordinario l'automatica risoluzione del rapporto con il direttore generale in carica, si pone un contrasto rispetto ai principi di cui all'art. 2, co. 5, d.lgs. 171 del 2016, che non comprende tale ipotesi tra quelle in cui la Regione può dichiarare l'immediata decadenza dell'organo di vertice delle aziende del servizio sanitario regionale.

6. *Sintesi politica, imparzialità e limiti alla fiduciarietà. Considerazioni conclusive*

Con le argomentazioni sostenute nel presente lavoro, si è cercato di evidenziare la complessa – e talvolta irrisolta – dialettica che sussiste, a livello regionale, tra l'esercizio dell'indirizzo politico e il concreto svolgimento dell'azione amministrativa. Discussione, questa, che tende a svilupparsi secondo una tensione che si genera tra due esigenze egualmente meritevoli di

tutela a livello ordinamentale: da un lato, la necessità di garantire al governo regionale la stabilità e la governabilità necessarie per attuare il programma elettorale; dall'altro, il dovere, altrettanto imprescindibile, di preservare una burocrazia professionale neutrale, imparziale, continua e orientata al perseguimento dell'amministrazione di risultato, di cui abbiamo parlato rispetto al principio di buon andamento.

Qui si colloca il tema relativo alla ricerca della «sintesi» o «comunione di intenti» all'interno delle maggioranze di governo regionali. Infatti, la convergenza delle diverse componenti partitiche nelle coalizioni regionali, sì da delineare un disegno unitario, rappresenta un processo di natura prettamente politico-partitica. La «sintesi» in questione risponde a logiche di equilibrio elettorale, di ponderazione rappresentativa e, in particolare, di mediazione tra sensibilità programmatiche differenti. L'elemento da chiarire, ulteriormente, è che tale «sintesi» resta circoscritta all'ambito politico, apparendo quasi in conflitto rispetto ai principi di cui all'art. 97 Cost., come delineati. Se, invece, questa dinamica, che abbiamo circoscritto all'ambito politico, travalicasse tali confini per estendersi alla dimensione dell'organizzazione e della gestione amministrativa, si creerebbe un cortocircuito tale da concretizzare il rischio di trasformare l'apparato burocratico in un mezzo per rispondere alle esigenze proprie degli equilibri di coalizione, distribuendo posizioni di potere per evitare disgregazioni della maggioranza.

Se pensassimo a un'amministrazione quale mera estensione della maggioranza politico-partitica, saremmo indotti, giustamente, a pensare a una collisione con il principio di buon andamento *ex* art. 97 Cost., soprattutto nell'ottica della moderna accezione di «amministrazione di risultato». Infatti, presupposto per l'efficacia e l'efficienza della gestione pubblica è la presenza di una dirigenza stabile, reclutata e valutata in base al merito e dotata dell'autonomia necessaria per pianificare ed eseguire gli interventi nei tempi appropriati. Se si assoggettasse incondizionatamente la dirigenza gestionale e tecnica a meccanismi di decadenza automatica legati al solo mutamento del ceto

politico al governo, sarebbe dissolta la continuità dell'azione amministrativa, rendendo impossibile un'effettiva e trasparente verifica delle responsabilità di risultato.

Da qui si coglie il valore sistematico della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di *spoils system*. La Consulta, come è stato dimostrato con i vari richiami giurisprudenziali, ne ha infatti eretto un invalicabile argine dogmatico, al fine di frenarne una possibile espansione acritica, chiarendo che il meccanismo fiduciario della decadenza automatica può ritenersi conforme alla Costituzione solo rispetto a figure dirigenziali di livello strettamente apicale, chiamate, per tale loro *status*, a coadiuvare direttamente l'organo di governo nella formulazione delle linee di indirizzo politico-amministrativo.

L'estensione di tali automatismi decadenziali e di revoche fiduciarie, senza il rispetto di garanzie procedimentali e senza una previa contestazione dei risultati conseguiti – come nel caso esaminato della Legge regionale sarda – si tradurrebbe in una palese violazione dei principi di cui all'art. 97 Cost.

Il rigido contenimento del fenomeno così operato dalla Giudice delle leggi[64] viene a rappresentare, in definitiva, una fondamentale garanzia dell'intero sistema costituzionale, in quanto mira ad assicurare che la «sintesi» politica – di cui sopra – necessaria ai fini del corretto e pacifico funzionamento delle coalizioni regionali, rimanga confinata nel proprio alveo naturale, quello programmatico, impedendo che la stessa, per far fronte a eventuali esigenze di stabilità partitica, possa venire ad intaccare l'autonomia gestionale dell'amministrazione.

Solo con il rispetto dei limiti costituzionali dello *spoils system*, così delineati, è possibile conciliare, da un lato, la legittima istanza di direzione politica delle giunte regionali e, dall'altro, un'amministrazione che possa realmente considerarsi imparziale, continua ed efficiente e che possa, così,

[64] Come dimostrato nei par. 4 e 5.

tradurre in risultati concreti, a beneficio dell'intera collettività, le scelte democraticamente assunte dall'organo di governo.