

La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione

di Giovanni Savini

RESOCONTO

Si è svolto l'11 maggio 2005, presso il Forum P.A., il convegno "La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione".

L'evento, fra i più seguiti del Forum, è stato organizzato dall'Associazione degli ex allievi (AEXA) del Master in "Organizzazione e funzionamento della P.A." - istituito dalla Sezione di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza".

In attesa della pubblicazione degli atti sul sito dell'associazione organizzatrice (www.aexa.it), si riassumono di seguito, in estrema sintesi, i contenuti degli interventi svolti.

L'incontro è stato introdotto da **Antonio Resta**, presidente dell'AEXA e da **Luigi Fiorentino**, Capo di Gabinetto dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e chairperson del convegno. Fiorentino, in particolare, nel suo intervento iniziale ha sottolineato l'importanza della qualità della pubblica amministrazione, anche come fattore di crescita del Paese, ha ribadito l'importanza di una dirigenza efficiente, che coniughi efficacia e legalità.

L'On. Maurizio Sacconi, Sottosegretario al Ministero del lavoro, ha ricordato la sua esperienza personale all'inizio degli anni novanta nel governo Amato e la volontà, di quell'esecutivo di migliorare l'efficienza della P.A. anche in funzione della riduzione delle spese, resa necessaria dai parametri di Maastricht.

Secondo Sacconi è in quegli anni che al criterio della legalità si affiancano quelli dell'efficienza e della competitività. In questo contesto maturò il progetto di una valorizzazione della "autonomia responsabile" della dirigenza. Il percorso è, però, rimasto incompiuto, soprattutto per il mancato sviluppo di metodologie di contabilità economica e valutazione dei risultati.

Sacconi conclude l'intervento esprimendo perplessità sull'eccesso di "precarizzazione" della dirigenza ed auspicando un progetto condiviso anche

con l'opposizione di riforma organica della dirigenza, al fine di ridare a questa maggiore stabilità.

In un intervento molto applaudito, **Sabino Cassese**, ha esordito chiedendo di cancellare le norme che dal 1998 hanno causato la "precarizzazione" della dirigenza. Dopo un rapido *excursus* storico, dal modello cavouriano alle prassi dei governi repubblicani sino alla riforma del 1992, Cassese ha ricordato la "improvvida decisione" del 1998 di precarizzazione della dirigenza, che ha avuto il risultato di costringere oggi i dirigenti a "tenere il piede in tutte le possibili staffe". Ciò a causa non tanto della reale attuazione di meccanismi di *spoil system* (che, di fatto, ha riguardato il 25-30% della dirigenza), ma soprattutto, come conseguenza anche della sola minaccia di provvedimenti di rimozione. Per risolvere questa problematica della "precarietà condizionante" Cassese ha suggerito soluzioni anche drastiche come la sottoposizione a concorso dei dirigenti da nominare ovvero una profonda riflessione sulla durata degli incarichi dirigenziali, come nel sistema antecedente al 1998.

Mara Bernardini, Direttore Generale del Comune di Modena, ha approfondito la tematica della dirigenza negli enti locali, evidenziando come, però, sia necessario implementare più efficaci sistemi di controllo e valutazione. Tra le problematiche aperte, la Bernardini ha, inoltre, ricordato quelle della mancanza di contabilità economica ma, soprattutto, della carenza di cultura manageriale.

Crescenzo Rajola, dirigente della Presidenza del Consiglio e socio dell'AEXA, ha ricordato come, a partire dal 1993, si siano avvicendati molti ministri della funzione pubblica, circostanza che ha favorito lo stratificarsi di grandi e piccoli interventi di "riforma della riforma". Al di là della questione dello *spoil system*, Rajola ha inoltre richiamato le problematiche legate alla mancanza di una durata minima per gli incarichi dirigenziali ed alla determinazione della possibilità di assumere quote crescenti di dirigenti "estranei" senza concorso, un meccanismo che sarebbe forse opportuno ripensare, con particolare riferimento agli incarichi non apicali. Infine, è stato trattato il tema del rapporto, in termini di *status* e retributivi, tra dirigenza di prima e di seconda fascia, ed è stata ricordata l'importanza, specie nell'ambito di talune strutture, degli incarichi di staff, da considerare anche alla luce dei dettami della teoria organizzativa.

Valerio Talamo, Direttore dell'Ufficio contrattazione del Dipartimento della funzione pubblica, nel ricordare i principi costituzionali inerenti la materia del "pubblico impiego" ha paventato il rischio che il principio di *fiduciarietà* si trasformi in *fidelizzazione*. Oggi, secondo Talamo, tra politica e dirigenza, forse, non esiste neppure più lo "scambio potere-stabilità", approfondito nei suoi studi da Cassese, ma la situazione è quella di una

“soggezione implicita” della dirigenza alla politica. Auspicando anch’egli un accordo *bipartisan* di riforma della dirigenza, Talamo suggerisce, tra l’altro, di approfondire l’esempio statunitense di un’autorità indipendente che si occupi delle tematiche del *management* pubblico.

Linda Lanzillotta, professoressa all’Università di Roma Tre e già, tra l’altro, Segretario Generale della Presidenza del Consiglio, ha illustrato come la problematica della dirigenza pubblica si inserisca in uno scenario nuovo. Secondo la Lanzillotta, con il sistema elettorale maggioritario, “si è rotta la simmetria continuità-discontinuità tra politica e amministrazione”. Non a caso i primi cambiamenti si sono avuti negli enti locali. La Lanzillotta ha ricordato come nel passato la P.A. abbia costituito un fattore di freno dello sviluppo del paese e nel concordare con il Sottosegretario Sacconi sulla necessità di un accordo *bipartisan* di riforma, ha evidenziato due principali criticità nell’attuale situazione:

- l’incapacità degli uffici di diretta collaborazione di svolgere la funzione di raccordo tra il vertice politico e l’alta dirigenza, traducendo in pratica amministrativa l’indirizzo politico;
- la mancanza di una reale riforma dei controlli, con passaggio dalla valutazione degli atti a quella dei risultati.

Luigi Tivelli, Capo di Gabinetto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, rileggendo gli artt. 97 e 98 della Costituzione, ha concordato sulle critiche allo *spoil system* introdotto a partire dal 1998. Inoltre, notando come oramai il concorso pubblico sia un “milite ignoto”, ha auspicato la realizzazione di concorsi, con specifiche modalità, per accesso alla dirigenza generale.

Gianfranco Vecchio, del Club Dirigenti P.A., ha evidenziato l’esistenza di un’ampia condivisione sulla revisione della l. 145/2002, con riferimento specifico alla tematica della durata dei contratti. Ha, inoltre, sottolineato l’urgenza dell’indizione di nuovi concorsi e dell’adozione del nuovo contratto, esprimendo, però, perplessità sul ritorno al sistema previgente al 1998. Un utile punto di partenza per una riflessione *bipartisan* in merito potrebbero essere i disegni di legge presentati dal centro-sinistra a metà legislatura e le più recenti analoghe iniziative di esponenti dell’attuale maggioranza di governo, depurate però dall’ipotesi di ripubblicizzare il rapporto di lavoro dei dirigenti. Vecchio ha, infine, manifestato viva preoccupazione per i tentativi, più volte reiterati negli ultimi mesi, di modifiche alla normativa, con ampliamento delle percentuali di incarichi agli esterni e stabilizzazione delle figure di nomina politica (contro cui ClubdirigentiPA, assieme alle altre associazioni dei dirigenti, ha promosso un Appello al Presidente della Repubblica ed ai Presidenti delle Camere, che ha riscosso numerose adesioni),

ed ha concluso il suo intervento auspicando una dirigenza pubblica non impermeabile all'indirizzo politico, ma al condizionamento della politica.

Pietro Barrera, Direttore Generale della Provincia di Roma, nel sottolineare le differenze tra amministrazione centrale ed enti locali, ha notato come negli incontri con gli amministratori locali l'esigenza prevalente sia quella della cancellazione dei limiti all'assunzione di dirigenti esterni e della liberalizzazione del recesso dal contratto di lavoro da parte dell'amministrazione. Barrera ha, quindi, sottolineato come la causa di meccanismi di *spoils system* sia da individuare primariamente nella mancanza di metodi di valutazione.

Angelo Maria Petroni, Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), nel preannunciare che il prossimo corso-concorso per la SSPA (156 borse di studio per 120 posti da dirigente) sarà bandito entro la fine dell'anno, ha ribadito la necessità di una costante attività di selezione con concorso delle migliori professionalità e di una formazione permanente per i dirigenti già in attività. Ciò anche in considerazione della utilità di una "cultura amministrativa condivisa".

Marco Piredda, Presidente dell'Associazione Allievi SSPA, ha rivolto critiche molto severe allo *spoils system*, che, paradossalmente, non ha funzionato neppure come strumento di "epurazione". Ciò è dimostrato dalla crescita degli uffici di diretta collaborazione, che hanno finito per essere una duplicazione delle strutture di *line*. Secondo Piredda la vera ragione della *spoils system* è il clientelismo: la necessità di ripartire incarichi. A fronte di questa degenerazione, Piredda propone la valorizzazione della selezione attraverso concorsi, maggiore trasparenza nel conferimento di incarichi (con divulgazione dei *curricula* dei candidati) e concorsi "*fast stream*" come quello della SSPA, che consentono l'ingresso nella P.A. di giovani professionalità molto selezionate. Piredda, infine, richiama alla necessità di conservare la "capacità di indignarsi" di fronte ai tentativi di modifiche del quadro normativo, quali l'emendamento presentato dall'On. Asciutti al d.l. 280/04 ovvero alcuni emendamenti del Dipartimento della funzione pubblica al d.l. 35/05, che aumentavano le quote di esterni e riducevano da 5 a 3 anni il periodo necessario per l'ingresso nella prima fascia dirigenziale.

Pompeo Savarino, Presidente dell'Associazione delle giovani classi dirigenti pubbliche - AGDP, ha preannunciato che entro il prossimo giugno l'AGDP organizzerà un convegno specificamente dedicato alle concrete proposte di riforma della dirigenza statale. Ha, quindi, invitato le associazioni presenti a partecipare a tale confronto fornendo propri contributi e proposte. Savarino, nel concordare con gli interventi precedenti sulle critiche alla precarizzazione della dirigenza, ha individuato le due principali problematiche concrete nella mancanza di una durata minima

degli incarichi dirigenziali e nell'eccessivo ricorso a nomine degli esterni. Ha, inoltre, evidenziato la necessità di una riflessione profonda, che coinvolga i politici di ambo gli schieramenti. Infine, ha concluso il suo intervento rimarcando l'utilità di una valorizzazione dei giovani dirigenti, a fronte di un'attuale classe dirigente pubblica di età molto elevata (56-57 anni di media). Questa situazione, peraltro, potrebbe determinare tra alcuni anni vuoti di organico per pensionamenti, ai quali la classe politica, dato il persistente blocco delle assunzioni, potrebbe far fronte ulteriore ricorso agli esterni.

Raffaele Perna, Capo di Gabinetto del Ministro della funzione pubblica, dopo un'ampia analisi delle vicende storiche della nascita e dell'evoluzione della burocrazia e della dirigenza pubblica, ha fornito alcune interessanti risposte alle problematiche sollevate nei precedenti interventi. Ha, innanzitutto, ribadito che nel sistema italiano lo *spoil system* esiste solo, a regime, per poche figure apicali. Infatti, la l. 145/2002 dettava delle normative transitorie a fronte, anche, di incarichi conferiti nella precedente legislatura della durata di sette anni. Perna, nel riconnettere l'evoluzione della dirigenza pubblica all'introduzione del sistema elettorale maggioritario, ha manifestato condivisione per l'ipotesi sostenuta da molti dei precedenti relatori di un "accordo *bipartisan*" per la riforma organica della dirigenza da concordare, però, non solo con l'opposizione ma, soprattutto, con i dirigenti stessi. Se questo potrebbe essere il metodo, sui contenuti Perna ha definito, forse, poco praticabile un ritorno al sistema antecedente al 1998. Si è, però, detto disponibile ad un confronto sull'opportunità di ridurre da 5 a 3 gli anni per l'accesso alla prima fascia.

Il Capo di Gabinetto della funzione pubblica ha, infine, ha presentato quattro proposte di intervento sulle quali aprire un dibattito:

1. passaggio dalla seconda alla prima fascia dopo quattro anni, in modo che comunque ci sia, almeno, una verifica dei risultati raggiunti;
2. fissazione di una durata minima degli incarichi dirigenziali;
3. maggiore mobilità della dirigenza, anche attraverso l'istituzione di un "Albo dei dirigenti" (che superi le problematiche operative del Ruolo unico della dirigenza, recuperandone le potenzialità);
4. valorizzazione, sull'esempio dei funzionari parlamentari, della selezione con concorso pubblico, che garantisce, quando la selezione è molto severa, un'alta qualità delle professionalità.

Il convegno si è concluso con ringraziamento ai partecipanti rivolto da Luigi Fiorentino ed Antonio Resta.