

## Spoil system solo per pochi

di Marcello Clarich

In un'azienda privata, appena nominato, l'amministratore delegato sostituisce di solito parte del top management. Ed è logico che sia così. Il "chief executive" risponde di fronte agli azionisti di riferimento dei suoi risultati, misurabili in modo oggettivo in termini di Roe e di quotazione di Borsa. Se l'azienda va male, la prima testa che rotola è la sua. È dunque normale che egli pretenda leve di comando efficaci, compresi dirigenti scelti con due criteri: capacità e fiducia. Calato nel contesto delle pubbliche amministrazioni, il modello aziendalistico, che prevede sistemi di spoil system più o meno accentuati, funziona male, specie se condito in "salsa italiana".

### **I tasselli di un buon modello**

Intanto, non basta la sola separazione tra politica e amministrazione, in base alla quale il vertice politico assegna ai dirigenti gli incarichi a tempo determinato, dà indirizzi e risorse e valuta i risultati, mentre i dirigenti pubblici, scelti anche tra esterni all'amministrazione, sono responsabili in via esclusiva della gestione. Questo principio è solo uno dei tasselli del modello aziendalistico teorizzato e applicato negli anni Novanta soprattutto nei paesi anglosassoni. **(1)** Il primo di questi tasselli è costituito da un circuito della responsabilità politica ben funzionante. I vertici politici devono rispondere di fronte ai cittadini e all'opinione pubblica dei risultati conseguiti, in relazione ai programmi elettorali.

In Italia, nonostante le riforme che hanno accentuato la visibilità e i poteri dei sindaci e dei "governatori" delle Regioni, pochi sono ancora gli incentivi a superare il vecchio metodo spartitorio e clientelare nella gestione della cosa pubblica. Anzi, l'inefficienza burocratica, in un contesto di norme confuse e contraddittorie, apre spazi di discrezionalità, e dunque di intermediazione politica, utili per incrementare il consenso. Senza "i buoni uffici" di un patrono è più difficile ottenere un'autorizzazione, l'erogazione di un contributo finanziario, e così via.

Inoltre, lo spoil system può funzionare solo in presenza di una dirigenza pubblica ad alta professionalità e in grado di resistere alle pressioni politiche. In Italia manca invece un'Ena alla francese che attiri i cervelli migliori e formi i quadri alti della burocrazia. Non esiste poi un mercato della dirigenza pubblica: il dirigente non confermato al termine del suo incarico (magari di durata brevissima: solo nel 2005 è stata ripristinata la durata minima di tre anni), non sa spesso come riciclarsi. Infine, la valutazione dei risultati conseguiti dal dirigente in base agli obiettivi assegnati (di fatto anche questi assai generici) è anch'essa rimessa a una discrezionalità assai ampia, tanto da far rimpiangere quasi le vecchie "note di qualifica".

In definitiva, secondo la diagnosi di Cesare Salvi e di Massimo Villone, in un bel volume che ricostruisce anche le norme che dal 1990 hanno introdotto ed esteso lo spoil system, "la debolezza del dirigente produce una sinergia tra cattiva politica e cattiva amministrazione". **(2)** Se il dirigente, nei fatti, è ridotto a portaordini del politico, l'"intero castello costruito sulla separazione tra politica e amministrazione collassa". La conclusione provocatoria è che, a questo punto, "trasparenza e responsabilità vorrebbero che decidesse direttamente il politico".

Come spezzare questo circuito perverso? Non ci sono ricette semplici.

### **I tempi lunghi delle soluzioni**

Non è auspicabile, anzitutto, un ritorno al passato nel quale direttori generali inamovibili contavano più dei ministri traballanti per le frequenti crisi di Governo. Non sono chiari peraltro gli effetti, su questo versante, della nuova legge elettorale proporzionale. Tuttavia, l'applicazione dello spoil system dovrebbe essere ristretta, in ogni amministrazione, a poche posizioni apicali tassativamente identificate.

Inoltre, per ricostruire sulle macerie di un'altra burocrazia pubblica spesso poco professionale, scelta in base a fedeltà politiche, demotivata dai troppi innesti di dirigenti esterni, occorre un

progetto condiviso di lungo periodo. Bisognerebbe infatti partire dai percorsi formativi universitari e postuniversitari cercando di rendere più attraente la carriera nelle pubbliche amministrazioni. In questi anni il moltiplicarsi di corsi di laurea, master, scuole di formazione e specializzazione per dirigenti pubblici, di centri (autoproclamatisi) di eccellenza ha aumentato la confusione. Sarebbe necessario anche rivedere le regole dei concorsi di accesso alla dirigenza.

La stessa opinione pubblica dovrebbe essere più attenta ai problemi dell'amministrazione e meno attratta dai lustrini della politica che vive di polemiche effimere. Non basta certo denunciare di tanto in tanto qualche scandalo.

Insomma, tempi lunghi. Ed è comunque difficile stabilizzare un pendolo che tende a oscillare tra una dirigenza asservita alla politica e una politica priva di leve per attuare il programma elettorale.

(1) Negli Stati Uniti, il rapporto Al Gore; in Gran Bretagna il New Public Management

(2) Cesare Salvi e Massimo Villone, *Il costo della democrazia*, Mondadori, 2005.