

• di **Sabino Cassese**

UN RIORDINO GUIDATO DAI *GRAND COMMIS* PER RIFONDARE LO STATO

*Dirigenti precari, dipendenti costosi e poco produttivi
eccessiva politicizzazione: la chiave del cambiamento
in un'élite amministrativa selezionata in base al merito*

Sabino Cassese

Giudice costituzionale dal novembre 2005, è tra i maggiori esperti italiani di diritto amministrativo. Ha insegnato all'Università di Urbino e Napoli, alla Scuola superiore alla pubblica amministrazione e per venti anni alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza. Nel 1993-1994 è stato ministro della Funzione pubblica del governo Ciampi. Si è occupato anche di diritto pubblico dell'economia e di diritto comparato. Da alcuni anni si interessa dei problemi del diritto sovrastatale e della globalizzazione giuridica.

Nell'ultimo quindicennio, quello che ha inizio con la riforma Amato del pubblico impiego, le contraddizioni dell'amministrazione pubblica italiana sono andate aumentando. Passo in rassegna quelle principali¹.

Gli uffici pubblici sono strutture necessariamente piramidali, se non gerarchiche. Ma la precarizzazione della dirigenza, a tutti i livelli, le ha private di un vertice stabile, senza il quale esse non possono funzionare. A partire dagli ultimi anni del secolo scorso, si sono andate moltiplicando forme di precarietà dei dirigenti (c'è, ad esempio, chi è nominato per un certo numero di anni, chi decade con la scadenza del vertice politico). A differenza di altri Paesi, nei quali i politici possono dismettere i dirigenti, in Italia questi nascono precari. Altrove la nomina è a tempo indeterminato, salvo un provvedimento motivato di dismissione, da noi non c'è neppure

1 - Per la stesura di questo testo mi sono valso di due scritti, di Giuseppe Pisauro, *Le storture del pubblico impiego riformato*, in corso di pubblicazione nella "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2008, n.2, e di Giulio Vesperini, *La riforma dei poteri regionali e locali*, relazione al convegno su "Le riforme amministrative", Università di Roma, 10 aprile 2008, nonché dei dati raccolti da Valentina Milani per la sua tesi di dottorato sulla dirigenza e da Alessandro Natalini per la ricerca diretta da Luisa Torchia su "Il sistema amministrativo italiano del XXI secolo". Ringrazio gli autori di questi studi per avermi consentito di utilizzare le loro ricerche.



bisogno di un provvedimento, perché la decadenza è automatica. Altrove, la decisione di dimissione è necessariamente singolare, caso per caso, da noi la breve durata è generalizzata.

Le conseguenze di questo stato di cose sono riassunte da poche cifre. Dei dirigenti nominati nel 2006, solo il 20% lo sono stati a seguito di concorso (superato nella stessa amministrazione). La durata media nella carica dei dirigenti, nell'ultimo decennio, è stata di circa quattro anni: in altre parole, il vertice amministrativo è composto di persone transeunti. Inoltre, il dominio assunto dalla politica sull'alta amministrazione ha condotto alla moltiplicazione dei dirigenti (essi sono ora circa 14mila), senza, peraltro, riuscire a ringiovanire gli alti gradi (l'età media è di quasi 52 anni).

Seconda contraddizione: uno dei motivi portanti della riforma del 1992-1993 consisteva nella separazione tra politica e amministrazione. Alla prima spettava di dirigere e controllare, alla seconda di gestire. Ma la precarizzazione della dirigenza l'ha soggiogata alla politica. Il personale politico può così dettare all'alta amministrazione i provvedimenti da prendere, ottenendo anche il beneficio di scansare le relative responsabilità. Questo rivolgimento è stato subito dal personale amministrativo di vertice, che – però – ne ha tratto anche un beneficio: le retribuzioni medie dei dirigenti generali hanno registrato nel periodo 1999-2003 un incremento del 53%, quelle dei dirigenti un incremento del 29%. Dunque, politica e amministrazione, prima separate, sono state ora ricongiunte.

Questa seconda contraddizione ne produce un'altra. Il personale pubblico dovrebbe, secondo la Costituzione, essere retto dal principio di neutralità, perché al servizio esclusivo della nazione. Ma la politicizzazione del vertice si estende alla periferia, con assunzioni dettate da criteri politici, non da quello del merito. Due esempi. La scelta politica del vertice delle aziende sanitarie locali si traduce nella richiesta di ulteriori assunzioni clientelari, legate alla fame di posti della classe politica. In tutte le amministrazioni, le assunzioni di precari (una volta si diceva avventizi) avvengono secondo criteri determinati dal patronato politico. Ciò spiega poi i provvedimenti di titolarizzazione (sistemazione in ruolo).

Titolarizzazione dei precari e assenza di concorsi vanno, poi, di pari passo. Nella misura in cui bisogna sistemare in ruolo molte migliaia di precari (i provvedimenti del 2007 riguarderebbero non meno di 300 mila persone), è impossibile bandire concorsi. In questo modo, la classe politica si è liberata di un fastidioso limite, richiesto dalla stessa Costituzione, alla propria libertà di scelta dei dipendenti pubblici. Le infornate periodiche – non proprie solo dell'ultimo

I vertici amministrativi sono ormai composti da dirigenti precari assoggettati alla politica

Una delle contraddizioni è quella del personale: in confronto ad altri paesi costa molto e rende poco

quindicennio, anzi strumento clientelare tradizionale della storia amministrativa – costituiscono, poi, un'ulteriore causa di malfunzionamento, perché bisogna mettere al lavoro in pianta stabile i nuovi venuti, cosa difficile per uffici pubblici che sono disabituati ad organizzare periodi di apprendistato e di rodaggio anche per poche persone.

La quarta contraddizione riguarda l'interno e l'esterno delle pubbliche amministrazioni: mentre molte funzioni amministrative vengono esternalizzate, aumenta il numero dei dipendenti pubblici. In questi anni, un po' per ragioni funzionali (evitare l'appesantimento derivante dalle grandi dimensioni, assicurare apporti specializzati, aggirare vincoli pubblicistici nella gestione quotidiana), un po' per debolezza degli uffici pubblici (mancanza di tecnici, incapacità di progettare), molte funzioni sono state portate all'esterno, con moduli contrattuali o concessionari. A questo avrebbe dovuto far riscontro una diminuzione del personale pubblico. Invece, questo è passato, dal 2000 al 2005, da 3 milioni e 500 mila persone a 3 milioni e 600 mila dipendenti.

L'irrazionalità di questo stato di cose è aumentata da una contraddizione più conosciuta e tradizionale, su cui questa ultima si va ad innestare: l'ineguale distribuzione sul territorio del personale pubblico. Basti ricordare che regioni come Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige e Piemonte hanno 50 o meno dipendenti pubblici ogni 1000 abitanti, mentre regioni come la Valle D'Aosta e quelle meridionali hanno più di 60 dipendenti pubblici per 1000 abitanti.

Anche la quinta contraddizione riguarda il personale, che costa molto e rende poco. Nel periodo 2000–2006 le retribuzioni lorde pro-capite sono aumentate del 28%, contro un aumento del 15% dell'indice dei prezzi al consumo. Le retribuzioni del personale pubblico italiano, rapportate al prodotto interno lordo, sono inferiori a quelle del personale pubblico svedese,

finlandese e francese, ma superiori a quelle dei dipendenti pubblici tedeschi e pari a quelle del personale americano e inglese. Accanto ai contratti quadriennali e alle varie altre forme di incrementi retributivi, il pubblico impiego può contare sulle promozioni generalizzate come forma di aumento retributivo. Nel 1999–2003, il numero dei dirigenti generali è più che quadruplicato e quello dei

dirigenti di base è aumentato del 34%. Lo slittamento del personale verso l'alto riguarda anche la restante parte del personale. Nel periodo 2001–2005, il 38% del personale pubblico è passato a un livello superiore nella stessa categoria e il 25% è passato a una categoria superiore.

Quanto al rendimento, le analisi compiute sia nel 1993–1994 sia nel 2007 dimostrano che nel pubblico impiego i mesi di lavoro per anno sono dieci,



Mentre molte funzioni vengono esternalizzate aumenta il numero dei dipendenti pubblici



invece di undici. Per non dire dalla scarsa produttività che trova la sua origine nei difetti organizzativi e di funzionamento degli uffici pubblici.

Questa situazione è stata prodotta da un'altra contraddizione, quella della contrattualizzazione del personale pubblico, realizzata senza, tuttavia, costituire una centrale "padronale". A partire dal 1992, il personale pubblico è stato pareggiato a quello privato, sotto il profilo della disciplina contrattuale.

Tuttavia, i contratti del pubblico impiego sono rimasti separati da quelli dell'impiego privato. I dipendenti pubblici finiscono per prendere il meglio dell'uno e dell'altro regime. Le categorie che ci riescono (ad esempio, i vigili del fuoco) passano dall'uno all'altro regime, con moto pendolare, conservando sempre il meglio dell'uno e dell'altro.

Tutto questo avviene per la pochezza della centrale "padronale", l'Aran, e per le continue interferenze della politica nelle vertenze sindacali.

Da questa debolezza o assenza d'una delle due controparti, discende l'impossessamento sindacale degli uffici pubblici. Questo avrebbe potuto essere un fatto positivo venti anni fa, quando i maggiori sindacati si proponevano come promotori di riforme amministrative, ed anzi furono sostenitori di molte di esse. Ma ora i sindacati sono divenuti forza conservatrice - corporativa.

Vengono, poi, le contraddizioni che sono proprie all'ambito locale. Prima di tutte, quella tra il disegno costituzionale del 2001, secondo il quale Stato e regioni si dovrebbero muovere, come tanti corpi celesti, ognuno in una propria traiettoria, salvo alcune materie condivise, e la realtà fatta di interferenze e coamministrazione (dimostrata dall'altissimo numero di decisioni prese dalla Conferenza Stato-regioni). Poi, quella tra la politica di accorpamento e l'immobilismo locale, comprovato dal fallimento delle città metropolitane e della riduzione della frammentazione locale.

La scarsa produttività degli uffici pubblici nasce da difetti organizzativi e di funzionamento

La macchina amministrativa è porosa, poco trasparente e non funzionale alle esigenze dell'economia e della società

Infine, quella tra la regionalizzazione e la persistenza del forte peso degli enti locali (la quota che essi rappresentano rispetto alle regioni non è mutata, nonostante l'affermarsi delle regioni come entità amministrative e non solo legislative, ed essi continuano a ricevere dallo Stato un finanziamento in misura doppia di quello regionale). Infine, vi sono le contraddizioni proprie del funzionamento della macchina. Questa, per quanto costosa, potrebbe essere almeno funzionale alle esigenze della economia e della società. Invece, è porosa senza essere trasparente. Rappresenta un forte impedimento per le imprese straniere che vogliono localizzare i loro investimenti in Italia, oltre che per le imprese italiane che vogliono iniziare o espandere le loro attività. Costituisce un peso per l'economia che è stimato tra il 3,6 e il 4,6% del prodotto interno lordo. Basti ricordare che, dopo la legge sul procedimento amministrativo del 1990, a una certa riduzione dei tempi delle procedure ha fatto riscontro un aumento del loro numero.

Come intervenire in questa situazione tanto degradata, in cui ai mali antichi si sono aggiunti i mali moderni? Non può parlarsi, come in altri paesi, di modernizzazione, perché quest'ultima presuppone una macchina invecchiata, ma funzionante. Né di riforma, che è opera necessariamente limitata. Occorre un vero e proprio riordino.

Tanto più che, se la situazione interna è peggiorata, le esigenze alle quali occorre far fronte sono divenute maggiori. Infatti, con la globalizzazione amministrativa, e istituzionale in generale, le amministrazioni pubbliche sono chiamate a mettersi in contatto con altri apparati amministrativi, di altri Paesi, e debbono essere all'altezza del nuovo compito richiesto da una collaborazione sempre più intensa. È questo il motivo per il quale organismi internazionali come l'Ocse, il Fondo monetario internazionale, l'Onu, l'Organizzazione mondiale del commercio, si interessano sempre di più di modelli amministrativi e di efficienza burocratica e cercano di promuovere riforme anche nel settore pubblico.

Dal punto di vista del metodo, bisogna evitare due errori. Il primo è quello dello "stop and go". E' accaduto nell'ultimo quindicennio: dopo un periodo di attivismo, è seguito il silenzio e l'immobilismo. Il secondo errore è quello delle formule miracolistiche e dei miti rassicuranti. Ne conosciamo dal passato. Quello dei "pochi e ben pagati" di Nitti. Quello dei "cento uomini d'acciaio" di Dorso. Ve ne sono altri che sono moneta corrente: la riduzione delle leggi e l'"e-government".

Per riordinare la PA occorre evitare due errori: le formule miracolistiche e la pratica dello stop and go

Se non si vuole scrivere un libro che ridisegni le amministrazioni pubbliche, che sarebbe astratto e irrealistico, bisogna individuare quello dei riordini che possa funzionare da miccia e motore del cambiamento. Questo – a mio avviso – consiste nella creazione di una “élite” amministrativa, un corpo di grandi funzionari, non molto ampio (ne basterebbero poche centinaia), messo al vertice delle poche decine di apparati dai quali il moto potrebbe propagarsi, per imitazione, o per incentivazione, o per training. Gli esempi da seguire sono noti: il personale del settore studi della Banca d'Italia, una parte della burocrazia parlamentare, un settore del personale diplomatico e dell'amministrazione dell'Interno.



Perché bisogna partire dall'“élite” amministrativa? Perché le amministrazioni pubbliche sono ormai disperse in una grande quantità di unità (l'Istat ne conta 10 mila). Dunque, l'impulso che può venire dal corpo politico ha effetti necessariamente limitati da questa frammentazione.

Come potrebbe costituirsi un corpo di “grandi commessi”? Mediante forme di selezione rigorosa, innanzitutto, fondate sul merito. Poi, attraverso forme di apprendimento sul campo, nei pochi luoghi dove si può ancora imparare ad amministrare e mediante carriere accelerate e premianti, che consentano ai pochi selezionati di raggiungere rapidamente i posti di comando. In terzo luogo, agevolando la costituzione di reti di competenze, “networks” interistituzionali, che facciano da agenzie di propagazione. Infine, assicurando trattamenti economici adeguati e garanzie di posizione e di carriera.

**Creare una “élite”
di grandi funzionari
con una selezione rigorosa
fondata sul merito**

Come potrebbe funzionare questa “élite” amministrativa? Innanzitutto, innovando strutture e modelli gestionali nei gangli essenziali. Poi, inducendo analoghi mutamenti in altri luoghi. Infine, producendo cultura amministrativa nuova, che manca (infatti, sull'amministrazione vi sono ingenti riflessioni di giuristi, mentre sono assenti analisi fattuali, sul campo, dalle quali possano scaturire nuovi disegni, esperienze nuove).

Le condizioni di contesto o ambientali di un progetto di questo tipo sono più difficili da realizzare. Infatti, a questi corpi di nuovi amministratori si dovrebbe, allo stesso tempo, dare mano libera sotto il profilo organizzativo e gestionale, stringenti direttive e precisi obiettivi per l'aspetto finalistico. Ma questo richiede una classe politica all'altezza del compito. E di essa, per ora, non si vedono tracce.