

## Dirigenza pubblica in Italia

*Sabino Cassese*

**1.** Sono pochi i paesi che riconoscono per legge una posizione particolare alla dirigenza amministrativa, come l'Italia; ma sono pochissimi quelli, come l'Italia, nei quali la dirigenza abbia uno *status* così basso, tale da non spingere i migliori ad accedervi.

Come spiegare la contraddizione tra l'alto riconoscimento legislativo e il basso *status* delle varie dirigenze pubbliche? Ci si proverà illustrando, innanzitutto, il modo in cui si è formata la disciplina della dirigenza pubblica; poi, spiegando come si è sviluppata; poi, esaminando come si configura il suo futuro; infine, indicando i fattori condizionanti, senza dei quali, pur con le migliori leggi, non si avrà mai una buona dirigenza.

La storia ha soltanto venti anni, perché inizia nel 1972. Il disegno del 1972 consisteva di quattro capitoli fondamentali. Primo: dal personale direttivo fu staccata la parte più alta, che fu denominata dirigenza. Fino a quel momento, nell'area dei direttivi – o, secondo vecchia terminologia, del gruppo A – vi era una gerarchia che andava, senza interruzioni, dal livello più basso fino ai livelli più alti di collaborazione politica. Ebbene, la prima operazione consistette nell'isolare il vertice e metterlo su un gradino più alto.

Secondo: attribuzione di compiti propri ai dirigenti. Fino a quel momento, era rimasto in vigore il principio, risalente alla legge Cavour del 1853, secondo il quale la somma dei compiti degli apparati amministrativi era eguale ai compiti propri dei politici che vi sono a capo, perché i compiti amministrativi non erano dell'amministrazione, ma degli organi politici che, poi, potevano delegarli. Il secondo capitolo

della disciplina del 1972 consistette nell'attribuzione di una parte delle funzioni amministrative direttamente all'alta dirigenza, come compiti propri, non delegati dal potere politico.

In terzo luogo, vennero attribuite retribuzioni maggiori ai dirigenti. Fino a quel momento vi era stato un ordinamento scalare, alle cui origini sta l'idea di Alberto De Stefani di ordinare gli impiegati civili delle amministrazioni pubbliche secondo i gradi della gerarchia militare.

L'ultima parte del disegno fu l'introduzione di un principio di semi-competitività per l'accesso alla dirigenza. Esso andò a sostituire il meccanismo della progressione per anzianità. Ora, il cd. principio del merito o della selezione competitiva per l'accesso alle amministrazioni pubbliche, fu formulato, nel '700, non solo per l'accesso, ma anche per la carriera. Ma in nessuna amministrazione pubblica italiana fu accettato per la carriera, dove predominava, invece, la *seniority* (anzianità). Con la nuova disciplina fu introdotta una competitività parziale: concorrenza in ordine di anzianità. Era, quindi, un sistema misto, di concorrenza e di riconoscimento dell'anzianità.

**2.** Questo il modello introdotto nel 1972. Ora bisogna interrogarsi su tre aspetti. Primo: quale ne fu la genesi? Secondo: quali le reazioni? Terzo: quali ne furono le applicazioni?

La genesi dell'idea di dare una collocazione particolare alle dirigenze pubbliche, sta nella scuola degli elitisti, e cioè dei Michels, dei Mosca, dei Pareto, poi ripresa da un elitista di seconda categoria, Guido Dorso, il quale riteneva che lo sviluppo del Mezzogiorno e il risanamento del Paese potessero essere opera di cento uomini d'acciaio. Di qui l'idea che un'*élite* potesse cambiare un Paese. Alla base del provvedimento del 1972, dunque, l'idea che, se si riesce a creare un'*élite* di governanti amministrativi, il Paese sarà meglio governato.

Le reazioni furono un coro di critiche ai "superburocrati", "burocrati d'oro", e così via. Ma la cosa più grave fu che l'attuazione smentì sia la genesi, sia i critici.

Primo: i cento uomini d'acciaio diventarono 7.000 dirigenti dello Stato, e, poi, più di 10.000, se ci si riferisce al settore pubblico allargato. L'idea originaria, dunque, si andò annacquando perché la dirigenza ha raggiunto dimensioni eccessive. Inoltre, questo allargamento pro-

duisse anche un sostanziale arretramento del personale di collaborazione politica, che occupava le posizioni chiave, il quale fu mescolato in un corpo di 10.000 persone, mentre prima se ne staccava, perché era composto da non più di 100 persone. Quindi, il disegno risultò diverso, anzi opposto, perché le dimensioni snaturarono l'idea primitiva.

Secondo: fu ridimensionata l'idea dell'attribuzione di compiti propri ai dirigenti. Qui la storia è ancor più banale. I redattori della legge ragionarono sulla base della legge di contabilità dello Stato e attribuirono compiti in base al peso monetario di ciascuna decisione amministrativa. Poi, l'inflazione ridusse i compiti, nonostante un aggiornamento dei valori. In alcuni settori (polizia, aziende autonome, ecc.) i dirigenti hanno visto diminuire i loro compiti rispetto alla situazione precedente al 1972.

L'inflazione ridusse anche le retribuzioni, e gli aggiornamenti non riescono a tenere il livello iniziale. Recentemente, il Governo ha adottato un decreto legge in materia di retribuzioni dei dirigenti. Esso dà ai dirigenti un aumento del 15%, contro aumenti del 25% in altri settori.

Poi v'è stata la farsa dell'accesso semicompetitivo. Il corpo dei dirigenti ha bloccato l'attuazione della norma per lungo tempo, durante il quale sono state adottate leggi di immissione, per anzianità, nella dirigenza. Alla fine, è stata adottata una nuova norma che modifica, stravolgendolo, il disegno originario. Essa introduce, a regime, tre "canali" diversi di accesso alla dirigenza.

Infine, il sistema della dirigenza è stato modificato anche con mutamenti relativi ad altre categorie di personale. Ad esempio, dopo l'introduzione delle qualifiche funzionali, con la legge n. 312 del 1980, i livelli da otto sono diventati nove e da nove tendono a diventare dieci. Così il distacco tra carriera direttiva e dirigenza viene colmato non solo dal fatto che la dirigenza viene "abbassata", ma dal fatto che la carriera direttiva viene "alzata" (in qualche caso, ad esempio, raggiungendo livelli retributivi superiori).

L'ultimo elemento che ha modificato il disegno, è stata l'estensione della dirigenza dal campo statale al campo più vasto del settore pubblico. Questo ha comportato una sorta di livellamento e un ulteriore aumento dimensionale, con conseguente perdita di quota.

Dunque, il disegno di venti anni fa è stato vanificato dalle vicende successive, per cui è da riscoprire integralmente. Nel frattempo, ci si è resi conto del fatto che il disegno si andava arenando. Ma si è fatto pochissimo. Diversi ministri della funzione pubblica hanno presentato disegni di legge sulla dirigenza, che normalmente ruotavano intorno alla proposta di sopprimere i dirigenti superiori, idea con qualche fondamento in alcune realtà amministrative, ma non in altre. Infatti, nei ministeri, i dirigenti superiori sono a mezz'aria, e per loro vengono moltiplicati gli uffici intermedi con l'effetto di "allungare" le amministrazioni. Ma questa realtà è diversa da quella periferica, dove, ad esempio, l'intendente di finanza di Milano ben può essere un dirigente superiore.

**3.** Si arriva così al disegno di legge del Governo (Cirino Pomicino, 1989). Esso è articolato intorno a tre punti fondamentali.

In primo luogo, è prevista la riduzione dei livelli da tre a due e, poi, la costituzione di una funzione di collaborazione col potere politico, ma temporanea.

Il secondo punto è costituito dal rovesciamento integrale del rapporto tra politica e amministrazione: tutti i poteri sono dell'amministrazione, salvo quelli di direzione e di verifica. Così non esiste un'amministrazione servente del potere pubblico e i compiti sono propri dell'amministrazione. Il potere politico ha il compito di dirigerla e di verificarne l'attività. A tali poteri si aggiunge quello di avocazione. Esso ha una spiegazione pratica: vi sono casi rilevanti sui quali un membro del corpo politico deve rispondere in Parlamento o al consiglio regionale, comunale o provinciale. Il titolare del potere politico deve, quindi, poter avocare la trattazione dell'affare relativo, perché altrimenti non è altro che un tramite.

Il terzo punto del nuovo disegno è la delegificazione delle materie dell'organizzazione interna, dell'allocazione delle risorse, delle procedure amministrative interne. È un punto di difficile realizzazione: infatti, gli interessi pubblici ridondano in fatti organizzativi delle pubbliche amministrazioni e in articolazioni interne delle fasi del procedimento e, quindi, è laborioso separare i primi dai secondi. Qui, in concreto, si vuole dare ai dirigenti una dotazione e non più capitoli di bilancio.

Anche perché la distribuzione in capitoli viene spesso aggirata. Ad esempio, è frequente il caso di dirigenti che si riservano capitoli di bilancio per spese di investimento e li utilizzano nel corso dell'anno, con note di variazione, d'accordo con la ragioneria, facendo transitare i fondi delle spese di investimento su capitoli di spesa corrente. Così, questi fondi divengono specie di microdotazioni di ufficio. Ma questo è esercizio di furbizia, non di intelligenza. Essa vuole che siano introdotte dotazioni da gestire autonomamente, nell'ambito di limiti operativi e di finalità stabiliti chiaramente dal potere politico. Questo disegno potrebbe condurre a una disintermediazione della politica. Lungo la stessa linea muove lo schema di disegno di legge della Regione Emilia-Romagna, che, tuttavia, è composto di venticinque pagine, mentre potrebbe riassumersi in tre pagine; vuole regolare e definire troppo.

**4.** Per concludere, vanno ricordati i fattori condizionanti. Altrimenti, si potrebbe coltivare l'illusione che basti una legge sulla dirigenza per avere una dirigenza. Ora, questo non è affatto vero. Vi sono molti altri fattori e fra questi cinque o sei più importanti.

In primo luogo, un paese deve potersi rispecchiare nella dirigenza, deve riconoscere, nella dirigenza, qualcosa che appartiene al paese. Ora, come può avvenire ciò, oggi, col bassissimo tasso di femminilizzazione della dirigenza? Occorre che si stabilisca una certa "rappresentatività" della dirigenza, perché, senza una legittimazione del paese, la dirigenza non può svolgere la sua opera.

Un secondo elemento è l'età. I dati statistici dimostrano che la dirigenza italiana ha un'età troppo avanzata. Il personale amministrativo accede all'ultimo grado della dirigenza alla stessa età nella quale un dirigente giapponese lascia l'ufficio. I dirigenti italiani, comparati ai dirigenti dei paesi del Mercato Comune, hanno almeno dieci anni di più. Questo aspetto è importante, se si considera l'influenza del fattore età sull'atteggiamento nei confronti dell'innovazione.

Altro fattore è quello degli incentivi monetari. Ma più importante di tutti è la formazione. Se i dirigenti non sanno gestire i vincoli e credono che i vincoli siano obiettivi, scambiando mezzi con fini, limiti con scopi, come accade nell'amministrazione italiana, come posso-

no dirigere? I dirigenti non sanno negoziare, in un'amministrazione che negozia quotidianamente (anche i provvedimenti autoritativi sono oggetto di una preventiva negoziazione o contrattazione). Non sanno fare pianificazione finanziaria, in un'amministrazione dominata dal problema della spesa pubblica. Ne deriva che, allocate le risorse finanziarie, non se ne sa controllare la gestione e valutarne il rendimento.

Vengono, infine, la cultura e le tradizioni. La dirigenza francese si è cominciata a formare nell'antico regime, nelle grandi scuole, che Napoleone ha rafforzato, costituendo quel grande vivaio che è stato il Consiglio di Stato. Gli uditori del Consiglio di Stato dovevano essere gli amministratori di provincia. Dopo di allora, vi è una tradizione ininterrotta. La Francia ha cambiato una decina di regimi politici dall'inizio dell'800, non il regime amministrativo. Nella lista dei grandi dirigenti francesi si trovano Constant, Aucoc, Blum, Rocard, per citare due grandi studiosi e pensatori dell'800, l'uomo che aprì, con la direzione del fronte popolare, la Francia al socialismo, in questo secolo, e uno degli attuali dirigenti del partito socialista.

L'Inghilterra ha avuto, a partire dalla metà dell'800, una dirigenza formata nelle migliori classi. Un principe della burocrazia inglese, Edwin Chadwick, era segretario di Bentham. Il grande *civil service* inglese si deve al rapporto Northcote-Trevelyan, che introdusse il sistema della scelta dei migliori mediante concorso, e mutò lo stato lamentevole in cui versavano le grandi università inglesi, Oxford e Cambridge, rafforzandole e facendole divenire il fiore all'occhiello dell'Inghilterra.

Ciò dimostra che non basta una legge, occorre investire molto di più. Occorre puntare sulla formazione di un corpo, di una tradizione, di una cultura.

Benjamin Constant è stato uno dei protagonisti del liberalismo francese, dalla Rivoluzione alla fase postrivoluzionaria, alla Restaurazione. Nei *Principi di politica* (1815), al capitolo XI, intitolato *Della responsabilità degli agenti inferiori* (gli agenti inferiori sono quelli che si chiamerebbero oggi dirigenti; il capitolo precedente riguarda i ministri) osserva: "se si punisce solo il ministro che dà un ordine illegale e non lo strumento che l'esegue, si mette la riparazione così in alto che non si può ottenerla. È come se si prescrivesse a un uomo attaccato

da un altro di dirigere i suoi colpi solo sulla testa e non sul braccio del suo aggressore, con il pretesto che il braccio non è che lo strumento cieco e che nella testa è la volontà, e per conseguenza il crimine". Se si spoglia questa terminologia di quello che c'è di ottocentesco; se si sostituiscono le espressioni "l'ordine del ministro", "l'agente inferiore che esegue" con termini moderni, nel senso che il ministro fissa obiettivi ed altri risponde della loro realizzazione, in questa frase si legge che sono responsabili dell'amministrazione non solo i politici che indirizzano, ma anche i dirigenti che amministrano. Questo è l'ultimo elemento mancante del quadro: la responsabilità diretta dei dirigenti.