

SCIENZA & POLITICA

per una storia delle dottrine



La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione

Public Management in Italy: The (Missing) Link
Between Politics and Administration

Guido Melis

Università La Sapienza, Roma

guido.melis@uniroma1.it

ABSTRACT

In Italia una specifica legislazione sulla dirigenza amministrativa è stata tardiva e la sua retorica si è rivelata in contraddizione con la traduzione pratica. Il rapporto della dirigenza con la politica è stato caratterizzato o da un'eccessiva distanza o da una patologica prossimità oppure da indifferenza rispetto ai fini delle politiche che avrebbe dovuto interpretare. La dirigenza amministrativa si è così auto-esclusa dalle élite nazionali e non c'è stata mai una sua reale mobilitazione negli ambiti decisionali del Paese. Il saggio analizza attraverso quattro date periodizzanti le trasformazioni della dirigenza pubblica e del suo rapporto con il potere politico nei 150 anni di storia dell'Italia unita.

PAROLE CHIAVE: Dirigenza pubblica; Amministrazione; *Spoils system*; Élite; Potere politico.

In Italy a specific legislation on administrative management has been belated and its rhetoric showed to be in contradiction with its practical translation. The relationship between management and politics has been characterized either by an excessive distance or by a pathological proximity or else by indifference towards the ends of the policies that the management should have interpreted. The senior civil service has thus self-excluded from the national elites and it has never really mobilized in the decisional spheres of the country. The essay analyzes, through four periodizing dates, the transformations of the senior civil service and its relationship with the political power in the 150 years of history since the unity of Italy.

KEYWORDS: Administrative Management; Administration; Spoils system; Elites; Political power.

SCIENZA & POLITICA, vol. XXVI, no. 50, 2014, pp. 95-110

DOI: 10.6092/issn.1825-9618/4371

ISSN: 1825-9618



«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»¹. Questa osservazione di Sabino Cassese potrebbe efficacemente riassumere il paradosso (uno dei tanti, per la verità, che caratterizzano nei nostri anni il caso italiano) ed anche fissare implicitamente le differenze che – anche in questo campo, quello delle élite amministrative – ci separano dai principali paesi europei. È vero, come subito si dirà, che una specifica legislazione sulla dirigenza è stata in Italia molto tardiva; ma è altrettanto vero che quando essa è intervenuta lo ha fatto esprimendo un ossimoro: il massimo dell'enfasi retorica della quale un legislatore possa essere capace ed una traduzione in pratica di quella retorica subito risultata profondamente contraddittoria con i fini solennemente proclamati.

Di qui sono derivate conseguenze molto gravi, destinate ad incidere non poco nella nostra storia amministrativa, e forse non solo in quella, perché sventurato è il Paese che non ha una classe dirigente. Innanzitutto un rapporto della dirigenza amministrativa con la politica, di volta in volta caratterizzato o da una eccessiva distanza (nell'intento, per altro vano, di preservare l'autonomia della dirigenza interponendo uno spazio di sicurezza rispetto al decisore politico) oppure, alternativamente, da una patologica, ricercata prossimità (nell'ambito di uno *spoils system* all'italiana i cui effetti si sono rivelati più che deleteri). O ancora segnato – ed è stata forse la condizione più ricorrente – da una indifferenza della dirigenza rispetto ai fini e ai contenuti delle politiche che avrebbe invece dovuto interpretare, da una sua programmatica astrazione dai progetti e da una contestuale autoriduzione ai livelli del governo più interno dell'amministrazione.

Di fatto (e la battuta potrebbe anticipare sin d'ora le conclusioni di questo breve saggio) un rapporto amministrazione-politica del tipo di quello realizzati in altri Paesi in Italia è storicamente mancato. E la dirigenza italiana, lungi dal rappresentarne l'anello portante, come avrebbe dovuto e potuto, ha preferito giocare un'altra partita: una sua partita separata, con meno responsabilità ma al tempo stesso pagando il prezzo di autoescludersi precocemente dal circuito nazionale delle élite. Ciò naturalmente non ha impedito che in varie circostanze storiche, spesso esercitando una supplenza rispetto alla latitanza della classe politica, la dirigenza amministrativa esprimesse personalità di rilievo, chiamate talvolta a ricoprire direttamente responsabilità di governo, o a integrare carenze specialistiche assenti nel personale politico, o anche a consentire la continuità dello Stato in circostanze di grave crisi della politica. Ma si è trattato sempre di

¹ S. CASSESE, *Trasformazioni dell'amministrazione*, «Regione e governo locale», 4/1990, p. 217.



episodi, circoscritti nel tempo e comunque limitati ad esperienze individuali: mai di una reale mobilitazione della dirigenza amministrativa negli ambiti decisionali del Paese.

1. Una dirigenza ausiliare del ministro, con qualche (crescente) potere ma senza status

La storia della dirigenza pubblica in Italia si può racchiudere in quattro date periodizzanti².

La prima è il 1853, quando prende forma in Piemonte quella che, di lì a meno di un decennio, sarà l'amministrazione pubblica italiana. La vicenda è nota: in nome della responsabilità ministeriale, istituto chiave del nuovo assetto costituzionale dello Stato, Cavour adotta il modello gerarchico-piramidale di matrice francese, o belga-francese. In quel modello la dirigenza, posta al vertice della piramide in stretto collegamento con il potere politico, ausiliare del ministro, ha forti poteri ma agisce secondo le istruzioni ricevute, gli atti sono soggetti (almeno inizialmente) alla sola firma ministeriale, i dirigenti generali non hanno di regola attribuzioni proprie e se parlano all'esterno lo fanno esclusivamente per bocca del ministro. Al tempo stesso la dirigenza non ha ancora uno status separato dal resto dell'amministrazione. Vi si accede per merito ma soprattutto per anzianità, salendo negli anni i gradini della scala gerarchica, possibilmente partendo dal più umile, la condizione senza diritti del giovane volontario, l'aspirante impiegato pubblico.

Di lì a qualche anno una serie di regolamenti ministeriali cominceranno a separare carriere esecutive, carriere d'ordine e carriere di concetto, riferendo la nuova gerarchia ai titoli di studio (licenza elementare, diploma, laurea). È un primo passo in avanti. Ma la dirigenza in quanto tale resta in sostanza indeterminata: al massimo della sua influenza e prestigio (nell'ultima parte dell'Ottocento si può ben dire che faccia parte delle élite dirigenti della nuova Italia, in un regime di sostanziale osmosi con la classe politica) corrisponde infatti il massimo dell'indeterminatezza di status. Questa scelta di fondo – potere senza status – è confermata dalla prima legge di stato giuridico della storia del pubblico impiego in Italia, quella firmata da Orlando e Giolitti nel 1908. Ed è riba-

² Riassuntivamente cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1993. Le vicende storiche dell'impiego pubblico sono tratteggiate esemplarmente nella voce *Impiego pubblico (teoria e storia)*, di M. S. GIANNINI, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XX, 1970, *ad vocem*. Sugli sviluppi più recenti la voce a cura di G. D'ALESSIO nella *Enciclopedia Treccani* on line, [http://www.treccani.it/enciclopedia/dirigenza-pubblica_\(Diritto_on_line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/dirigenza-pubblica_(Diritto_on_line)/). Pionieristico A. TARADEL, *La burocrazia italiana: provenienza e collocazione dei direttori generali*, «Tempi moderni», VI, 13/1963, pp. 9 e ss. Di impianto più sociologico, ma utile anche a fini storici, L. CAPPELLETTI, *Burocrazia e società: uno studio dei quadri direttivi dell'amministrazione italiana*, Milano, Giuffrè, 1968.

dita nel 1923, con la riforma fascista che va sotto il nome del ministro delle Finanze De Stefani (una riforma che irrigidisce ancora di più i vincoli gerarchici, “militarizzando” le pubbliche amministrazioni: accresce di fatto i poteri del vertice amministrativo, ma ancora non ne distingue lo status né ne fissa peculiari garanzie).

C'è un'eccezione al modello che abbiamo sin qui descritto, e va tenuta presente non tanto per la sua incidenza all'epoca ma per lo spazio che conquisterà negli sviluppi successivi: si tratta della dirigenza dei primi enti pubblici. Sorti nell'ultimo scorcio dell'età liberale e poi moltiplicatisi durante il fascismo, caratterizzati da tipologie anche molto diversificate, gli enti hanno tuttavia in comune un rapporto con la dirigenza di tipo privatistico, cioè basato su contrattazione, stipendi negoziati, ampi poteri ai dirigenti sia nel determinare gli indirizzi della loro azione sia nella gestione del personale, a sua volta in genere (non sempre) contrattualizzato. La dirigenza degli enti è inoltre di regola cooptata, cioè non sottoposta necessariamente a concorsi né tanto meno selezionata in base a carriere interne³.

2. Una dirigenza tutelata dalla legge, ma all'insegna del “tutti generali”. Status senza potere

La seconda data periodizzante che ci interessa è il 1972. Naturalmente non è che tra il 1923 e il 1972 non avvengano trasformazioni, anche significative, nel rapporto tra la dirigenza ministeriale e il potere politico e tra la stessa dirigenza e l'amministrazione sottostante. Ne avvengono, e di incisive: il fascismo, ad esempio, garantisce, in base a un patto non scritto ma puntualmente osservato, una certa, larga autonomia della dirigenza ministeriale nel governo interno dei rispettivi apparati, e ciò spiega anche l'incidenza relativa della fascistizzazione negli uffici ministeriali (non c'è, nei ministeri, uno *spoils system* fascista). Nei primi anni della Repubblica qualcosa di analogo avviene tra la dirigenza e i partiti di governo, specialmente la Democrazia Cristiana. La materia dei concorsi, le carriere, gli organici, gli incarichi, gli assetti disciplinari, in generale i regolamenti interni sono campo riservato alla dirigenza, seppure in un rapporto mai contrastativo nei confronti del potere politico. La legislazione sull'amministrazione (per altro frammentaria e sostanzialmente confermativa degli assetti esistenti) è normalmente frutto di una tacita contrattazione tra governi, parlamento, alta burocrazia (dagli anni Cinquanta in poi integrata dalla influenza

³ Fondamentale S. CASSESE, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in P. ARMANI (ed), *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI. Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985, pp. 105 e ss.



dei sindacati del personale e dalla mediazione di alcuni “parlamentari amici” della burocrazia)⁴.

Le cose cambiano con il decreto presidenziale n. 748 del 30 giugno 1972, quando – come ha osservato ormai molti anni fa Sabino Cassese – «ai funzionari di grado più elevato sono riconosciuti compiti esclusivi, attribuzioni proprie, nonché la rappresentanza esterna dell'amministrazione»⁵. È noto qual è stata la scelta compiuta dal legislatore del 1972: la dirigenza fu distinta in tre fasce o “gradi” (primo dirigente, dirigente superiore, dirigente generale), con riproduzione dunque di una piramide gerarchica di vertice; in prima attuazione circa settemila persone furono ammesse nelle tre fasce dirigenti.

Il numero troppo elevato dei dirigenti (che non aveva allora eguale in alcun altro Paese europeo) e il fatto che il legislatore omise di disciplinare con chiarezza i rapporti tra dirigenza e politica (proprio ora che la dirigenza sembrava estendere la propria autonomia *ex lege* oltre l'ambito amministrativo sino a lambire la sfera di decisionalità prima riservata al ministro: era previsto cioè un mix tra vecchie funzioni ausiliarie e nuove funzioni «proprie del dirigente generale»), l'ibrido per cui all'ampliamento delle funzioni facevano tuttavia riscontro poteri ministeriali, di direzione e di controllo, se possibile più penetranti, tutto ciò, oltre alla pessima gestione che fu fatta della legge in fase attuativa, creò le premesse per quello che a buon diritto si può definire come il fallimento della riforma. Come osservò nel 1990 Sabino Cassese, il sistema della dirigenza sarebbe poi stato ulteriormente 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 [sarebbero] diventati nove» con tendenza a ulteriori aumenti.

«Il distacco tra carriera direttiva e dirigenza – aggiungeva Cassese – 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)»⁶.

3. I compiti della dirigenza: la gestione amministrativa distinta dall'indirizzo

La terza data periodizzante è il 1993. L'art. 28 del decreto legislativo n. 29 e le successive modifiche posero in essere due modi di accesso alla dirigenza: per almeno il 30% dei posti disponibili, un corso-concorso; per gli altri, un concor-

⁴ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*.

⁵ S. CASSESE, *Élite amministrativa e potere politico: la “dirigenza”*, ora in S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 47 e ss. (per un primo giudizio sulla riforma del 1972); S. CASSESE, *Dirigenza pubblica in Italia*, «Regioni e governo locale», 4/1990, pp. 493 e ss.

⁶ S. CASSESE, *Trasformazioni dell'amministrazione*, p. 219.

so per esami. Ciò per i “dirigenti”. I “dirigenti generali” («apicali»), vertice delle amministrazioni, continuarono a essere nominati dal Consiglio dei Ministri, con la consueta discrezionalità di scelta esercitata dalla politica tra alti funzionari in servizio o persone estranee all'amministrazione (per le quali un successivo decreto del presidente del Consiglio stabiliva tuttavia requisiti e criteri). Al centro della riforma era (artt. 13 e ss. del decreto leg. n. 29/1993) la distinzione tra «direzione governativa» e «gestione amministrativa».

Distinzione in sé problematica, come si sarebbe rivelato nella prassi. Ma intanto ricordiamo in aggiunta che il decreto legislativo n. 29 del 1993 sottopose i “dirigenti” al regime della contrattazione, così come faceva in genere per tutto il pubblico impiego (sicché d'ora innanzi sarebbe stato suggerito di evitare la locuzione «pubblico impiego», da sostituirsi con quella «rapporto di impiego con lo Stato e coi suoi enti»). Ma lo fece (in ciò riecheggiando quella che era stata, sin dal 1979, la soluzione prospettata dal *Rapporto Giannini*)⁷, distinguendo di fatto il regime giuridico dei “dirigenti generali”, che rimasero – essi soli – sotto la disciplina pubblicistica.

4. Le contraddizioni dello *spoils system*: perdita di status, perdita di potere

Seguì la quarta data periodizzante, che possiamo fissare nel 1998, quando il decreto legislativo n. 80 di quell'anno («secondo» decreto legislativo emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, cd. legge Bassanini sul decentramento amministrativo) ricompose la scissione agli effetti contrattuali, pur mantenendo alcune salvaguardie in ordine alla contrattazione individuale dei dirigenti incaricati di ufficio generale (ma con riferimento al solo trattamento accessorio). Fu dunque stabilito il ruolo unico dei dirigenti, si fissò la temporaneità degli incarichi, si introdusse il potere di revoca per gli incarichi di più stretta valenza politica, e un unico regime privatistico (contrattualistico) fu esteso da allora in poi a tutti i dirigenti, compresi i dirigenti generali⁸.

Più tardi la legge n. 145 del 2002 avrebbe soppresso il ruolo unico ricostituendo i ruoli dirigenziali presso ogni amministrazione ma soprattutto avrebbe accentuato i meccanismi di avvicendamento dei dirigenti estendendone la possibilità ad una fascia più ampia e riducendo per i rimossi il regime delle garanzie. Un decreto del 2005, il n. 115 poi convertito nella 168 dello stesso anno, quindi, avrebbe stabilito che la durata di tutti gli incarichi dovesse essere da un

⁷ M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, «Il Foro italiano», V/1979, pp. 289-314, ora in M. S. GIANNINI, *Scritti*, VII, 1977-1983, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 327-341.

⁸ Una prima valutazione di questa riforma è in F. P. CERASE (ed), *La nuova dirigenza pubblica. Esperienze e percorsi di una riforma*, Roma, Carocci, 1999.



minimo di tre a un massimo di cinque anni⁹. Nel 2011 il decreto legislativo n. 165 avrebbe sostituito il decreto 29. Gli interventi di modifica, organizzativa e funzionale, sarebbero poi proseguiti fino ai nostri giorni, ultimo il cosiddetto “decreto Brunetta”, che, fra l’altro, avrebbe introdotto criteri di valutazione e di misurazione delle *performance* dirigenziali e temperato con alcune garanzie lo stato di precarietà dei dirigenti (stabilendo per esempio che essi non potessero essere rimossi se non per giustificato motivo o giusta causa, fatta eccezione per i dirigenti generali)¹⁰.

La contrattualizzazione dei dirigenti generali, o anche *spoils system* come si chiamò¹¹, interrompeva una lunga e forse anche – almeno a mio avviso – sufficientemente virtuosa tradizione dell’alta burocrazia italiana, la quale non solo nel corso dell’età liberale ma perfino durante il fascismo aveva trovato, prima nella sua stessa identificazione coi fini dello Stato di diritto, poi nel suo statuto pubblico “separato” gli strumenti giuridico-formali e persino talvolta le motivazioni ideali per resistere all’invasione del potere politico. Ciò naturalmente senza escludere casi patenti di *patronage* e di clientelismo che pure si verificano in ogni epoca, ma “casi”, appunto, che la stabilità relativa del posto e l’ideologia del ruolo consentivano solitamente di rendere marginali. Ora si introduceva invece, e ciò avveniva per la prima volta nella storia dell’amministrazione italiana, quella che Cassese ha chiamato, denunciandone i pericoli, la «precarizzazione dei dirigenti». A correggere parzialmente la quale sono poi intervenute le sentenze della Corte Costituzionale nelle quali la revoca “*ad nutum*” dei dirigenti è consentita, a livello statale e regionale, ma solo nei confronti dei dirigenti apicali e solo entro un determinato periodo di tempo dalla nascita di un nuovo governo¹².

⁹ G. MELIS, *Il sistema amministrativo italiano negli ultimi dieci anni*, in G. D’ALESSIO - F. DI LASCIO (eds), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla “riforma Bassanini”. Atti del convegno internazionale. Roma, 30 e 31 gennaio 2008*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 33 e ss.

¹⁰ Decreto legislativo n. 165/2011, art. 22.

¹¹ Contesta l’utilizzazione di questo termine per la sua riforma F. BASSANINI, *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione tra politica, amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza*, in ASTRID, *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino, 2008, in particolare pp. 31 e ss. Da vedere sul punto S. BATTINI - B. CIMINO, *La dirigenza pubblica tra privatizzazione e politicizzazione*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4/2007, pp. 1001 e ss.

¹² Corte cost. 23 marzo 2007, n. 103 e ivi, n. 104; sulle quali cfr. S. BATTINI - B. CIMINO, *La dirigenza pubblica tra privatizzazione e politicizzazione*; F. G. SCOCA, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, «Giurisprudenza costituzionale», 2/2007, pp. 1615 ss.; G. CORSO - G. FARES, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte costituzionale?*, «Giustizia Amministrativa – Rivista Internet di diritto pubblico», www.giustamm.it; A. MASSERA, *Il difficile rapporto tra politica e amministrazione: la Corte costituzionale alla ricerca di un punto di equilibrio*, «Giornale di diritto amministrativo», 2007, p. 2037.

5. Una dirigenza “debole” in uno Stato “debole”

La storia della dirigenza, se la ripercorriamo lungo i 150 anni della storia dell'Italia unita, ci offre dunque quattro diverse tipologie. Nella prima la dirigenza, priva di un suo status preciso, ha funzioni rigorosamente ausiliarie, anche se nelle pieghe della pratica amministrativa andrà progressivamente conquistandosi spazi e autonomia, specie nel governo interno dell'amministrazione. Nella seconda la dirigenza ottiene un riconoscimento normativo esplicito (con connesse garanzie), ma con modalità che ne limitano l'azione. I rapporti con la politica non sono pienamente regolati, la coscienza di corpo (dato il numero di dirigenti) è limitata. Se si confronta la dirigenza italiana di quegli anni alle omologhe alte burocrazie europee ci si avvede facilmente di come quelle facessero parte delle élite dirigenti dei rispettivi Paesi, questa (l'italiana) mantenesse una funzione di fatto secondaria, incapace di esprimersi in termini di potere indipendente. Nella terza tipologia (il 1993) si tenta un rilancio della dirigenza grazie a una legislazione che presuppone l'arretramento della politica e il protagonismo dell'alta amministrazione, sulla base della distinzione (per altro rivelatasi subito problematica) tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione e attuazione amministrativa. Nella quarta (1998 e seguenti), l'elastico politica-amministrazione tende di nuovo ad accorciarsi, e la dirigenza appare succube come mai lo era stata nei periodi precedenti non solo rispetto al ministro di turno, ma più generalmente rispetto alla politica impersonata dai partiti.

La conclusione è che abbiamo avuto e specialmente abbiamo in Italia una dirigenza debole, tipica di uno Stato che è anch'esso, come è stato di recente dimostrato (Cassese) peculiarmente debole. Priva di identità da *grand-corps* (come la *haute fonction* in Francia), ma anche di senso di appartenenza alle istituzioni (come il *civil service* in Inghilterra), di identità sia pure di “casta” (come a lungo nel Novecento l'alta burocrazia tedesca), la dirigenza italiana svolge un ruolo comprimario almeno da quando (dai primi del Novecento in poi, ma specialmente in questo secondo dopoguerra) è definitivamente uscita dalla sfera delle élite del Paese¹³. Per dirla con Sabino Cassese:

¹³ Sui vertici amministrativi nei principali paesi occidentali cfr. R. D. PUTNAM, *The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy*, in M. DOGAN (ed), *The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top Civil Servants*, New York, Wiley, 1975 (trad. it. R.D. PUTNAM, *Atteggiamenti politici dell'alta burocrazia nell'Europa occidentale*, «Rivista italiana di scienza politica», III, 1/1973, pp. 145 e ss.); M. D'ALBERTI (ed), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Bologna, Il Mulino, 1994 (con scritti di C. Turpin, J.L. Mashaw, L. Ortega, J.-M. De Forges, M. D'Alberti). Sulla Francia cfr. E.N. SULEIMAN, *Politics. Power and Bureaucracy in France. The Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press, 1974; sulla Gran Bretagna, oltre al classico H. PARIS, *Una burocrazia costituzionale. L'esperienza amministrativa dello Stato britannico e la sua evoluzione dal '700 ad oggi* (1969), Milano, Edizioni di Comunità, 1979, cfr. R.A. CHAPMAN, *Leadership in the British Civil Service. A Study of Sir Percival Waterfield and the Creation of the Civil Service Selection Board*, London & Sidney, Croom Helm, 1984.



«i direttori generali, in Italia, non solo sono funzionalmente ma non strutturalmente nella classe dirigente, ma non sono neppure un corpo»¹⁴.

6. Le dirigenze regionali e i loro status differenziati

Mi sono occupato sin qui della dirigenza dello Stato. Ma accanto a questa va presa ormai in considerazione, data la sua consistenza e incisività, quella delle Regioni (avvertendo subito che non si può parlare di un'unica realtà omogenea). Sul punto possiamo contare su una letteratura ancora molto lacunosa.

Va detto qui preliminarmente che lo stato non felice degli archivi delle Regioni (in particolare l'assenza in molti casi di archivi storici distinti da quelli correnti) comporta un'obiettivo difficoltà nello sviluppo degli studi: e ciò non solo per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, che comunque ormai contano oltre un trentennio di vita, ma anche per quanto concerne quelle a statuto speciale, la cui istituzione risale nella maggior parte dei casi al primo dopoguerra. Merita un cenno comunque l'attività di denuncia svolta sin qui dall'amministrazione archivistica e, per la sua parte, dall'Anai, l'Associazione nazionale degli archivisti.

«La corretta formazione degli archivi delle Regioni – si legge nel sito “www.archivi.beniculturali” –, acquista una specifica rilevanza proprio in virtù del fatto che custodiscono documenti che sono, per un aspetto, fonti di diritti e obblighi per i singoli cittadini e la collettività locale e, per altro aspetto, fonti per la futura ricerca storica, di particolare importanza per la conoscenza dei cambiamenti intervenuti in ambito istituzionale».

Dalle indagini disponibili emerge in prima battuta l'estrema varietà di situazioni nelle quali versa la dirigenza, variabili a seconda dei contesti regionali. Gianfranco D'Alessio ha fornito di recente, nell'ambito di un importante volume di Astrid curato da Luciano Vandelli, un panorama assai indicativo (forse il più completo, certo il più aggiornato) delle legislazioni regionali sulla dirigenza a confronto con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (cosiddetta “riforma Brunetta”)¹⁵.

Il panorama che ne risulta è più che variegato. Alcune Regioni, scrive D'Alessio:

«hanno adottato leggi di riordino complessivo delle disposizioni sulla dirigenza, a volte nel quadro di provvedimento di riassetto della loro struttura organizzativa; altre si sono limitate ad introdurre correzioni e integrazioni, più o meno rilevanti, nella normativa preesistente; la maggior parte delle Regioni, comprese quasi tutte quel-

Comparativamente, con riferimento all'Italia, F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006. Fondamentale resta S. CASSESE, *Grandezze e miserie dell'alta burocrazia italiana*, «Politica del diritto», 1981, pp. 219 e ss.

¹⁴ S. CASSESE, *Grandezze e miserie dell'alta burocrazia italiana*, p. 225.

¹⁵ ASTRID, *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. VANDELLI, Bologna, Il Mulino, 2012. Il saggio di G. D'ALESSIO, *La legislazione regionale sulla dirigenza dopo la “Riforma Brunetta”*, è alle pp. 223 e ss.

le di maggiori dimensioni [...] finora non ha ritenuto di apportare alcuna modifica alle leggi già in vigore»¹⁶.

Sullo sfondo ha agito, come una sorta di comune quadro di riferimento, la legge nazionale, valida per le amministrazioni statali: ma ciò è accaduto con eccezioni, riformulazioni, parziali differenziazioni dal modello, radicali scelte alternative rispetto ad esso. Eccettuate le leggi sulle «valutazioni di prestazioni e risultati» che, secondo D'Alessio, costituiscono un corpus comune abbastanza modellato sulle linee della legge nazionale, per il resto le situazioni restano piuttosto disparate.

Quanto alle «funzioni e poteri dei dirigenti» (tema che, come si comprende, richiama immediatamente il rapporto con la politica) si varia infatti tra il «profilo collaborativo» della legislazione molisana (partecipazione all'indirizzo politico-amministrativo tramite pareri e proposte, consulenza, predisposizione di schemi di provvedimenti) e della Liguria (parere di legittimità sugli atti di competenza del vertice politico) sino a equilibri variabili in tema di organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro, con significative prese di distanza (specie sulla partecipazione sindacale) dalle prescrizioni più «rigorose» della legge Brunetta¹⁷.

In merito alle «qualifiche dirigenziali», non solo le Regioni differiscono tra di loro, ma si distinguono spesso dalla Brunetta – legge recepita dalla Regione Lazio, ma non dalla Liguria, che prevede due qualifiche dirigenziali in luogo di quella del 2001 (art. 19, c. 5) – impone per le amministrazioni statali che gli incarichi di livello non generale siano conferiti dal dirigente di quell'ufficio ai dirigenti già assegnati alla sua responsabilità¹⁸. Merita un cenno particolare, in proposito, la scelta per l'unica qualifica contenuta nella legge nazionale; e dal Molise e dalla Valle d'Aosta, che introducono la qualifica unica ma articolata al suo interno in due livelli¹⁹.

Sull'«accesso alla dirigenza» la Liguria prevede tre sistemi: concorso per titoli ed esami, corso-concorso, concorso per esami. Mentre la legge regionale della Valle d'Aosta sceglie il solo concorso per esami, il Molise concorso per esami e corso-concorso. E differiscono i requisiti richiesti dalle diverse Regioni, in un arco di criteri più o meno restrittivi anche con forti scarti tra i vari casi²⁰.

¹⁶ *Ivi*, p. 224.

¹⁷ *Ivi*, pp. 225 e ss.

¹⁸ *Ivi*, pp. 228-229.

¹⁹ Sul punto cfr. anche S. CASSESE - S. BATTINI, *L'attuazione del d.lgs. n. 29/1993: un primo bilancio*, «Giornale di diritto amministrativo», 69/1996, pp. 69 ss. che già rilevava la varietà delle soluzioni adottate dalle Regioni: «In sede di attuazione alcune regioni hanno disatteso il principio dell'art. 15 [del decreto legislativo n. 29/1993], mentre altre vi si sono conformate. Tra le prime, ad esempio, la Regione Liguria, che ha istituito anche la qualifica di dirigente generale. Tra le seconde, l'Emilia Romagna, la Toscana e le Marche, che hanno previsto la sola qualifica di dirigente, disciplinando la possibilità di conferimento di incarichi di direttore generale con contratto a tempo determinato».
20 G. D'ALESSIO, *La legislazione regionale*, pp. 229-230.



Sull'«attribuzione degli incarichi dirigenziali» le soluzioni oscillano sia per criteri di conferimento (alcune regioni si uniformano alla Brunetta, altre no; alcune riprendono la rotazione negli incarichi prevista nella legislazione nazionale precedente Brunetta, ma da questi eliminato)²¹. Sulla «pubblicità preventiva dei criteri» circa gli incarichi da coprire, punto espressamente stabilito dalla legge Brunetta, solo alcune regioni si conformano, ma spesso con aggiunte e varianti anche sensibili²². Sull'«affidamento degli incarichi di maggiore rilevanza», in varie Regioni prevale un criterio fiduciario sia sull'attribuzione sia sul regime da adottarsi (cioè è la politica che sceglie i dirigenti, spesso approfittando dell'assenza di una gerarchia all'interno del comparto)²³.

Circa i «soggetti competenti per il conferimento», quasi dappertutto essi sono identificati nella Giunta con pieni poteri (solo in qualche caso, per incarichi di secondo livello, si ammette una funzione di proposta o il parere del dirigente superiore): e qui la distanza dalla legge nazionale è clamorosa, perché il decreto legislativo n. 165²⁴ circa la «natura degli atti di conferimento», che nello Stato è un atto unilaterale di diritto privato, si registra nelle Regioni o un generale silenzio sul punto o «soluzioni palesemente divergenti»²⁵. Rispetto a «durata, revoca, rinnovo e mancata conferma», differenti le soluzioni regionali: il Molise stabilisce una durata massima di cinque anni, ma senza fissare il limite minimo (stessa formula adottata dalla Frattini nel 2002); altre Regioni fissano una durata da tre a cinque anni; la Liguria ammette una deroga, considerando il limite come solo indicativo («di norma»). Differenti anche le regole per la revoca (dice D'Alessio, spesso per di più in contraddizione con la Costituzione): il Lazio ammette la revoca anche per riorganizzazione delle strutture, la Valle d'Aosta affianca al giudizio di merito (valutazione) le «motivate ragioni organizzative connesse al modificarsi dell'esercizio delle funzioni e dei compiti», il Molise parla di «mobilità [...] per esigenze di buon funzionamento dell'amministrazione». Analoghe le diversità quanto al rinnovo dell'incarico²⁶. Circa gli «incarichi a soggetti esterni» (punto delicatissimo) «solo qualche Regione si attesta [...] sulle percentuali stabilite dalla legge statale»²⁷.

Quanto infine alla «responsabilità dirigenziale», in genere «non si ritrovano dati di particolare rilievo», anche se la Valle d'Aosta rimanda al contratto regionale di lavoro (pur citando però alcune sanzioni per i casi più gravi e conser-

²¹ *Ivi*, pp. 230-231.

²² *Ivi*, pp. 231-232.

²³ *Ivi*, pp. 232-234.

²⁴ *Ivi*, pp. 234-235.

²⁵ *Ivi*, pp. 235-236.

²⁶ *Ivi*, pp. 236-241.

²⁷ *Ivi*, pp. 242-244: va anche considerato «che non sempre nella dirigenza regionale è presente l'articolazione in fasce».

vando rispetto alla legge nazionale il vincolo del parere del comitato dei garanti)²⁸.

La conclusione di D'Alessio al termine della sua attenta rilettura delle legislazioni regionali sulla dirigenza è che, pur nel riferimento comune alla legislazione nazionale, le normative regionali se ne discostano «su punti di rilievo e di particolare delicatezza», differenziandosi al tempo stesso reciprocamente secondo un ventaglio di soluzioni talvolta anche molto radicale. In relazione – spiega ancora D'Alessio – con «la connessione della tematica dirigenziale con quella dell'organizzazione degli uffici e della “struttura di comando” di ciascuna amministrazione» ma non di rado anche in dipendenza di «opzioni politiche diverse». Il dato – che l'autore rileva con forza – è insomma quello di «una maggiore incidenza del decisore politico in molti dei momenti nei quali si articola la definizione del ruolo dei dirigenti e dei compiti ad essi assegnati, rispetto a quanto avviene – o, almeno, è avvenuto finora – a livello statale»²⁹.

Ulteriori elementi di riflessione vengono da un'altra indagine, questa volta a campione, su alcuni casi soltanto, condotta di recente da Francesco Paolo Cerase su *La dirigenza amministrativa regionale: contingenze, condizionamenti e variabili territoriali*³⁰. Cerase prende in esame quattro casi: Campania, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. E registra tra questi quattro esempi notevoli differenziazioni. In particolare per numero dei dirigenti rispetto al totale dei dipendenti e alla popolazione; poi per provenienza; per continuità di durata negli incarichi; per titolo di studi al momento del conferimento; per formazione e carriera pregressa, eventualmente anche prima dell'ingresso in Regione; per inclinazione alla mobilità professionale nella propria biografia lavorativa; per collocazione nell'ambito della amministrazione; per specifici obiettivi assegnati; per valutazione delle prestazioni.

Un paragrafo cruciale è quello dedicato al rapporto tra dirigenza e *spoils system*. Dopo avere ammesso che «in linea di principio lo *spoils system* può apparire giustificato dal fatto che tra attore politico [...] e vertice amministrativo preposto ad attuarne le direttive è necessario che sussista un rapporto fiduciario», Cerase si pone tre interrogativi: se il rapporto fiduciario «debba comunque alimentarsi di una comprovata competenza professionale del dirigente prescelto o se debba invece essere più semplicemente insito alla sua disponibilità di compiacere la volontà dell'attore politico»; in che misura «il meccanismo delle spoglie può armonizzarsi con i criteri di imparzialità e stabilità che compaiono, fin dal modello weberiano, tra i cardini del buon funzionamento ed efficienza

²⁸ *Ivi*, pp. 244-245.

²⁹ *Ivi*, pp. 246-247.

³⁰ F. P. CERASE, *La dirigenza amministrativa regionale: contingenze, condizionamenti e variabili territoriali*, «Amministrare», XLIII, 2/2013, pp. 183 e ss.



della burocrazia»; quale estensione può ragionevolmente avere lo *spoils system*, cioè se «oltre alle figure apicali, esso debba estendersi anche ad altre figure dirigenziali»³¹.

La risposta ai quesiti che Cerase trae dalla sua indagine sulle quattro Regioni è fortemente differenziata: in Emilia-Romagna l'applicazione dello *spoils system* appare «più contenuta»; in Veneto «ha avuto una più estesa applicazione»; in Lombardia minore, anche grazie alla continuità nella stessa persona della presidenza della Regione; in Campania maggiore, con l'aggravante che in questa Regione «gli effetti dello *spoils system* praticato dall'attore politico [hanno] accentuato in modo ancor più perverso le pratiche di spartizione e accaparramento di “posti” pubblici già altamente diffuse nelle relazioni locali»³².

Da segnalare, dunque, una marcata tendenza alla varietà delle politiche della dirigenza, sebbene in parte temperata (è bene osservare) dalla sempre maggiore severità della Corte costituzionale che, estendendo la materia «ordinamento civile», ha imposto e impone alle Regioni, siano esse ordinarie o speciali, il rispetto delle prescrizioni della legislazione statale su numerosi aspetti, organizzativi e funzionali, delle figure dirigenziali.

7. Qualche possibile conclusione: che fare?

La messa a fuoco, per quanto possibile allo stato delle fonti e delle ricerche, del quadro delle dirigenze regionali (dirigenze al plurale, occorre ribadire: non esiste in Italia un albo nazionale dei dirigenti né una prassi che ne preveda la mobilità infraregionale e tra Regioni e Stato), consente di trarre qualche prima conclusione.

Innanzitutto: la dirigenza amministrativa in Italia è debole al centro, ancora più debole in periferia. In entrambi i casi è precaria, priva di una forte identità di corpo, esposta all'invasione della classe politica. Ciò deriva dalla storia, come si è visto; ma anche da alcune “debolezze” intrinseche: la sua scarsa autorevolezza, legata ai processi di selezione e di formazione; la cultura monocorde che la caratterizza (in prevalenza ancora giuridica); la sua scarsa mobilità professionale nella sfera pubblica e tra quella pubblica e quella privata e l'integrazione nell'alta dirigenza politico-economica (ciò che non accade in Francia, ad esempio, dove la dirigenza può indifferentemente passare dall'uno all'altro campo). Per quanto si possa condividere la preoccupazione di chi teme una dirigenza sistematicamente ostile all'indirizzo politico, si deve dunque conclude-

³¹ *Ivi*, p. 192.

³² *Ivi*, p. 203.

re che il rischio di un'alta burocrazia troppo prossima al vertice politico e priva di garanzie rispetto ad esso è, nell'esperienza storica italiana, molto maggiore.

In secondo luogo: la dirigenza amministrativa (quale ne sia il regime retributivo) è estranea in Italia al circuito delle élite nazionali. Essa non ha dunque una visione generale e nazionale dei problemi che si trova ad affrontare. In particolare è rara nell'amministrazione italiana, sia centrale che periferica, la figura del "generalista", il che spiega anche perché nei gabinetti ministeriali e nei ruoli di vertice di nomina politica sia rara la presenza dei dirigenti e prevalga invece quella di esponenti delle magistrature in genere (amministrative, giudiziarie e contabili) e dell'avvocatura dello Stato³³. La debolezza della dirigenza, espressa dal circuito amministrativo, ha per conseguenza una ridondante influenza ai vertici di queste élite esterne, più vicine in genere al decisore politico ma spesso anche portatrici di visioni peculiari derivate dai corpi di provenienza.

In terzo luogo la dirigenza italiana non partecipa a quello che Cassese nel 1981 chiamava il *policy making process*, intendendo «la redazione dei disegni di legge da sottoporre all'approvazione del Parlamento», in genere opera del gabinetto. L'influenza sulla legislazione della dirigenza si limita agli aspetti strettamente interni alle amministrazioni, in genere relativi all'organizzazione minuta dei rispettivi ministeri e alla carriera (compresi gli aspetti retributivi), ma è assente in Italia la funzione collaborativa col potere politico sugli aspetti generali della legislazione³⁴. Oggi, alla dirigenza spetta essenzialmente il compito di "eseguire" politiche alle quali essa non collabora, che spesso non condivide, delle quali intuisce facilmente l'orizzonte solo temporale legato alla permanenza ridotta dei ministri che si succedono ai vertici dei dicasteri. L'esecuzione, divenendo (assieme alla gestione del personale) il campo privilegiato nel quale la dirigenza può esercitare il suo residuo potere, si traduce spesso in un'azione se non di veto quanto meno di "rallentamento" (ne sono un indice eloquente i residui passivi nei bilanci dei ministeri)³⁵.

In quarto luogo: manca in Italia un luogo di formazione unitario della dirigenza (essendo viceversa molteplici e differenziate le scuole superiori delle amministrazioni). Di conseguenza si può affermare che la dirigenza non possiede una cultura unitaria, in rapporto ai compiti che le vengono affidati. Come si viene fuori da questo complesso di contraddizioni? Anni fa Sabino Cassese proponeva una ricetta che merita d'essere ancora tenuta in considerazione.

³³ S. CASSESE, *Grandezze e miseria*, p. 220, fa notare come esista un circuito di «correzione» della «relatività rigidità del rapporto» tra dirigenza e politica basato sulla promozione dei dirigenti generali nel Consiglio di Stato o nella Corte dei conti, a loro volta destinati poi a fornire i "gabinettisti". Va anche citato il meccanismo degli incarichi esterni ai dirigenti, attraverso il quale – sino a tempi relativamente recenti – era possibile accrescere sensibilmente le retribuzioni anche dopo la fine del periodo di incarico, per effetto del "trascinamento" della retribuzione superiore.

³⁴ *Ivi*, p. 231.

³⁵ *Ivi*, p. 233.



«In primo luogo, un paese deve potersi rispecchiare nella dirigenza, deve riconoscerne, nella dirigenza, qualcosa che appartiene al paese»³⁶.

Per far ciò occorre, secondo Cassese: a) accrescere intanto il bassissimo tasso di femminilizzazione della dirigenza, in modo da rispecchiare la composizione della società italiana attuale nell'apparato dirigente; b) ringiovanire sensibilmente il vertice amministrativo («i dati statistici dimostrano che la dirigenza italiana ha un'età troppo avanzata»); c) rivederne le retribuzioni puntando più che sugli alti salari sugli incentivi monetari; d) rivedere l'intero impianto della 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 possono dirigere?»); e) soprattutto – con opportune misure – accrescere l'area della responsabilità del dirigente, sia sviluppandone l'iniziativa, sia sottoponendolo a valutazione e premiandolo (o punendolo) in rapporto ai risultati conseguiti³⁷.

Condivisibile. Solo che, come avvertiva lo stesso Cassese, per realizzare un simile disegno di riforma occorrono politiche consapevoli e continuative, capaci di creare progressivamente quello che negli altri paesi avanzati è la tradizione amministrativa. In queste politiche dovrebbero risultare centrali almeno quattro punti fermi: 1) l'accesso alla dirigenza dev'essere rigorosamente filtrato da un meccanismo selettivo basato sul merito, realizzato piuttosto nella forma del corso-concorso su scala nazionale, sottratto comunque alla influenza diretta delle singole amministrazioni (naturalmente diverso per la dirigenza statale e quella regionale o degli enti locali), fortemente “governato” da esperti secondo criteri innovativi che garantiscano l'innovazione; 2) la dirigenza – in tutti i settori – dev'essere sottoposta a formazione permanente lungo tutta la sua carriera e a valutazione continuativa; dev'essere retribuita e premiata oppure penalizzata sulla esclusiva base dei risultati conseguiti, in un sistema amministrativo nel quale debbono essere chiari gli obiettivi e misurabili i percorsi che di volta in volta concernono la loro realizzazione; 3) occorre assicurare la più ampia mobilità della dirigenza, in relazione ai piani di attività per obiettivi (o per missione) che la nuova amministrazione dovrebbe periodicamente darsi; 4) occorre dare alla dirigenza una cultura di fondo il più possibile unitaria, avendo cura di unificare le attuali culture della dirigenza in un modello di formazione culturale al tempo stesso flessibile ma coerente.

È insomma necessario un progetto, politico e insieme culturale, di riforma profonda della dirigenza. Un disegno che ne rinnovi radicalmente i meccanismi

³⁶ S. CASSESE, *Dirigenza pubblica in Italia*, «Regione e governo locale», 4/1990, pp. 493-498.

³⁷ Sul tema, in chiave anche di ricostruzione storica, cfr. C. DELL'ACQUA, *La responsabilità dirigenziale dalla Costituzione al decreto n. 80/1998*, «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», 2/1999, pp. 13 e ss.

di formazione, il ruolo, l'identità, l'autopercezione e l'immagine esteriore. Compito non facile, come si può intuire, da affidarsi a una generazione di nuovi dirigenti consapevoli e a una politica finalmente attenta – come quasi mai lo è stata in questi 150 anni di storia unitaria – al funzionamento delle istituzioni.