

# Lo *spoils system* e l'alibi dell'efficienza

di Benedetto Cimino

Il ventiquattro di gennaio scorso, trascorsi novanta giorni dall'insediamento del Governo Meloni, tutti gli incarichi di vertice dei ministeri e delle agenzie amministrative sono automaticamente cessati. Come previsto dalla legge, il nuovo esecutivo ha esercitato il potere di confermare, revocare, modificare o rinnovare tali incarichi; peraltro, numerose altre nomine in società partecipate ed in enti pubblici nazionali andranno a scadenza nei prossimi tempi. Ne è seguito un ampio dibattito pubblico che si è concentrato sia sulla legittimità di questo potere, sia su alcune specifiche decisioni assunte dal governo, relative ad uffici particolarmente sensibili o rilevanti.

Lo *spoils system* è stato introdotto, in Italia, con una successione di leggi adottate nelle prime legislature della c.d. seconda Repubblica. Ovviamente, anche in precedenza la politica non era immune dalla *passion des places* che, tuttavia, si organizzava nelle diverse forme della lottizzazione. Il sistema delle spoglie all'italiana muove da due specifici presupposti, l'uno politico, l'altro istituzionale, che si sono affermati solo a partire dagli anni Novanta del secolo scorso: da un lato, l'alternanza al governo nazionale, che ha spinto le forze politiche in competizione ad imporre l'azzeramento e la sostituzione, piuttosto che (come accadeva in precedenza) la condivisione e la spartizione del potere di nomina; dall'altro lato, l'introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione, che ha sottratto ai vertici politici ogni competenza gestionale per affidarla ai dirigenti pubblici, inducendo però i primi a cercare forme indirette di controllo sulla funzione amministrativa, tramite il condizionamento della carriera dei funzionari.

La classe politica ha sempre cercato una giustificazione per lo *spoils system* che fosse spendibile nel discorso pubblico, che è stata solitamente individuata nella possibilità di realizzare più speditamente e più efficacemente il programma di governo. Nel corso degli anni, questa presunta ragione di fondo è stata declinata con varie sfumature di toni, in base alle diverse sensibilità e ideologie dei governi che si sono succeduti: l'avvicendamento negli incarichi

amministrativi è stato così invocato per prevenire l'ostruzionismo di burocrati legati a precedenti esperienze politiche o per rompere gli equilibri di casta della burocrazia o per assicurare la continuità della catena di comando secondo i modelli propri dell'organizzazione aziendale privata o, ancora più radicalmente, per rivendicare il primato della politica.

Negli ultimi anni, in coerenza con la ricorrente retorica "del fare" che connota il dibattito politico, l'accento si è spostato sulla lotta alla burocrazia difensiva. Proprio nelle scorse settimane, importanti esponenti dell'attuale governo hanno invocato lo *spoils system* come strumento per disboscare la classe amministrativa dai "signor no" che paralizzano il processo decisionale pubblico; e, spingendosi ancora più in là, si è ventilata una possibile riforma del principio di separazione tra politica e amministrazione, in modo da assicurare la coincidenza tra chi è chiamato dagli elettori ad assumere la responsabilità delle scelte di governo e chi è legalmente competente ad adottare i relativi provvedimenti.

Questa lettura del fenomeno è fuori fuoco e non coglie i veri problemi. La paura della firma e, in generale, le deboli capacità dell'amministrazione italiana - che certamente esistono - non possono essere corrette grazie ad un diffuso ricorso a nomine politiche: semmai vale il contrario, per molti motivi.

Innanzitutto, per come è congegnato il sistema delle spoglie all'italiana. Esso non consiste in una sostituzione, ma in una rotazione della burocrazia; si riduce, in altri termini, a periodiche "manovre" dei dirigenti. Un capo dipartimento non confermato viene assegnato ad un altro incarico, solitamente di pari livello, nella stessa o in un'altra amministrazione. Questo esito è regola per le amministrazioni dello Stato e prassi frequente negli enti pubblici e nelle partecipate. A differenza di quanto accade in altri contesti nazionali, infatti, in Italia non si è mai realizzata una circolazione tra le classi dirigenti pubblica e privata. Lo *spoils system*, dunque, non è uno strumento per assicurare innesti di altre culture gestionali od organizzative nel sistema amministrativo pubblico e tantomeno per assicurare il ricambio generazionale

## Editoriale

# Spoils system

interno; è solo un modo per gestire gli equilibri tra le cordate di burocrati che si muovono tra diversi referenti politici.

In secondo luogo, non solo lo *spoils system* non facilita la scelta dei migliori, ma è il principale *alibi*, rispettivamente per i ministri e per i burocrati, per non valutare il merito e per non sottoporsi a valutazione. Per un ministro, assegnare o revocare gli incarichi su basi oggettive, implica un *iter* lungo e approfondito, dove i risultati individuali devono essere accertati e comparati e le eventuali deficienze devono essere provate e contestate in contraddittorio; viceversa, la decadenza periodica e automatica delle posizioni dirigenziali consente di procedere alle nomine senza dover motivare o dare giustificazioni e rende così del tutto superflua l'istituzione di un sistema di controlli interni e di valutazione dei risultati. Anche i dirigenti, dal loro canto, possono ben preferire che le decisioni sulla loro carriera (e, in particolare, su revoche e decadenze dagli incarichi) siano rimesse all'arbitrio dell'autorità politica, per non dover rispondere di risultati di gestione insufficienti, di competenze inadeguate o del mancato raggiungimento degli obbiettivi.

In terzo luogo, perché i ministri, anche senza incidere sui vertici amministrativi, godono comunque di centinaia di nomine strettamente fiduciarie, che consentono loro di circondarsi di collaboratori fidati: sono i dipendenti e i dirigenti dei gabinetti e degli altri uffici di diretta collaborazione (peraltro oggi largamente pletorici); e troppo spesso questo personale non è impiegato per sostenere l'iniziativa politica e le funzioni istituzionali dei ministri, ma per occuparsi di questioni di dettaglio o per intromettersi in atti di gestione amministrativa.

Infine, l'idea di poter imprimere in tempi brevi un cambiamento della mentalità amministrativa tramite il patronato politico delle nomine si rivela una pura illusione. La burocrazia non è lenta e debole a causa di sabotatori interni, ma perché - a fronte della sempre maggiore complessità delle decisioni da assumere - ha visto progressivamente disperdere le proprie competenze, a causa dell'invecchiamento del personale e del blocco del *turn over*; e perché è imbrigliata da una legislazione asfittica, volta a sanzionare la patologia piuttosto che disciplinare la fisiologia dell'azione amministrativa. In questo contesto, la rotazione dei vertici è inutile; occorre agire sul corpo dell'amministrazione, con regolari politiche di reclutamento per merito (specie nei corpi tecnici e nelle grandi carriere) e alleggerendo il regime di controlli, responsabilità e sanzioni che intralcia l'azione dei volenterosi.

In definitiva, lo *spoils system*, al pari di altri interventi occasionali ed estemporanei sul sistema amministrativo, non rafforza l'efficienza della burocrazia. Come si accennato, tuttavia, le proposte (per quanto ancora informali) di intervento si sono spinte più in profondità, fino a rimettere in discussione sul piano sistematico il riparto di competenze e i rapporti tra politica e amministrazione, per come si è affermato a partire dagli anni Novanta del secolo scorso.

Questo richiamo non deve essere sottovalutato e impone un confronto tra i due modelli che si sono succeduti prima e dopo la c.d. *privatizzazione* del pubblico impiego, che può offrire alcuni importanti elementi di analisi. Prima di quella riforma, tutte le decisioni amministrative di una qualche rilevanza erano formalmente e sostanzialmente assunte (o per legge o per prassi) dai ministri. Costoro, al tempo stesso, avevano una forte propensione ad esercitare il potere amministrativo di cui erano titolari (per il ritorno politico che ne potevano trarre) e non avevano timore di sanzioni per i provvedimenti adottati (salva la responsabilità politica dinnanzi alle Camere, godendo per il resto di un regime di larga immunità penale ed amministrativa). Il dirigente pubblico, oggi competente ad adottare quei provvedimenti che un tempo erano rimessi alla firma del ministro, non gode di alcuno scudo o protezione; ed anzi, il sistema delle responsabilità, rispetto al recente passato, si è esteso e ramificato in modo pervasivo. Al tempo stesso, egli sa che - in assenza di un sistema oggettivo di verifica dei risultati - la sua carriera non dipende dalla qualità e dalla tempestività dei provvedimenti che adotta, ma dalla consonanza politica con il vertice politico: non ha, quindi, alcun incentivo a provvedere. Ne segue un circuito vizioso: la paralisi amministrativa spinge a ricorrere alla legge per approvare una pletora di decisioni che la dirigenza non intende assumere, mentre l'ipertrofia legislativa rende ancora più difficile l'esercizio efficace del potere amministrativo. Alla luce di questa situazione di stallo, si può meglio comprendere la tentazione di recuperare vecchi modelli, restituendo pieno potere gestionale alla politica. Sarebbe un grave errore; quel sistema non è stato abbandonato senza motivo: esso aveva generato corruzione, prassi clientelari, sperpero di risorse pubbliche.

È legittimo (e, ad un certo modo, è persino doveroso, alla luce dell'articolo 95 della Costituzione) che la politica rivendichi la propria responsabilità per gli atti del governo e dei dicasteri e, quindi, pretenda di disporre di strumenti legali che la rendano effettiva. La strada più immediata è quella di intestarsi

direttamente le decisioni, amministrando per legge o ingerendosi nella gestione amministrativa o controllando la carriera dei burocrati così da farne fedeli esecutori. Come la recente storia amministrativa dimostra, tuttavia, questi interventi generano solo l'illusione di decidere, ma producono effetti effimeri. Vi è poi una strada più lenta e paziente: quella di esercitare il potere di indirizzare e controllare l'attività amministrativa nel suo insieme, in luogo di decidere sul singolo caso; di proteggere e rispettare le sfere di competenza dell'amministrazione, valutandone a valle i risultati, in luogo di circondarne preventivamente l'operato con vincoli e sanzioni; di

impiegare i gabinetti per le funzioni loro proprie e non come *longa manus* per sostituirsi all'amministrazione; di assicurare un regolare reclutamento per merito dei corpi amministrativi, in luogo di rivendicare il potere di nominare discrezionalmente i loro vertici; di agganciare la carriera dei dirigenti ai risultati raggiunti, piuttosto che ai legami con le correnti politiche. Sono interventi certamente meno visibili e senza un immediato ritorno nell'opinione pubblica, ma gli unici che possono dare risultati duraturi e restituire gradualmente all'amministrazione la *capacità* e la *volontà* di assumere le decisioni e di esercitare le competenze che la legge le affida.