

Spoils system e dirigenza pubblica
(nota a sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2017)*

di Pietro Racca – Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, Università di Roma “La Sapienza”

ABSTRACT: In the public sector the power to manage public affairs finds its source of legitimacy in consent or knowledge. Popular consent and technical know-how are the two criteria for the selection of public administrators: politicians in the first case, managers in the second one. Politicians plan the long-term objectives and make the strategic choices. Managers instead – as custodians of knowledge about organizational, economic and legal processes – coordinate human and financial resources to achieve these objectives. For this reason, the selection and recruitment of public managers have a crucial relevance. With judgment no. 52 of 2017, the Italian Constitutional Court has declared the constitutional illegitimacy of the rules of Law of Region Valle d’Aosta no. 22 of 2010, which extend the spoils system to the role of regional commander of the fire fighters. The article, after having examined the sentence, focuses on the two models of selection of public managers – the fiduciary model (spoils system) and the neutral model (merit system) – and on the reform of public management attempted by Law n. 124 of 2015, better known as “Law Madia”.

SOMMARIO: 1. Spoils system e dirigenza pubblica: la sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2017. – 2. La giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system. – 3. Selezione dei dirigenti pubblici: modello fiduciario e modello neutrale a confronto. – 4. Il tentativo di riforma operato dalla legge Madia. – 5. Conclusioni.

1. Spoils system e dirigenza pubblica: la sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2017

Il potere di amministrare la cosa pubblica trova nel consenso o nella conoscenza la propria legittimazione. Volontà popolare e sapere tecnico sono i due criteri per selezionare gli amministratori pubblici: di carica elettiva nel primo caso, di carica tecnica nel secondo. Gli

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della rivista.

amministratori-politici, in quanto investiti del consenso dei cittadini, fissano le finalità di fondo e operano le scelte strategiche dell'ente. Per far ciò si avvalgono di amministratori-tecnici che – dominando i processi organizzativi, economici e giuridici – sono (o dovrebbero essere) in grado di coordinare le risorse umane e finanziarie per raggiungere gli obiettivi¹. Riuscire a reclutare bravi manager pubblici è quindi di vitale importanza per raggiungere quegli obiettivi e soprattutto per rendere più efficiente e funzionale l'amministrazione.

Sono essenzialmente due i modelli di selezione della dirigenza pubblica: modello neutrale e modello fiduciario. Nel modello neutrale (o professionale), i dirigenti pubblici vengono selezionati attraverso concorso pubblico o sulla base di un iter di studi ben preciso o attraverso la formula del corso-concorso (*merit system*). Nel modello fiduciario, invece, la scelta dei dirigenti viene fatta discrezionalmente – nel rispetto di determinati criteri e procedure – dalla classe politica (*spoils system*, letteralmente “sistema delle spoglie”).

Sulla controversa questione dello spoils system e dell'affidamento degli incarichi dirigenziali², la Corte costituzionale è intervenuta più volte in questi anni, tanto che esiste una giurisprudenza ormai consolidata. L'ultima pronuncia in ordine di tempo è la sentenza n. 52 del 21 febbraio 2017, con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 22 del 2010, nella parte in cui estende all'incarico di comandante regionale dei vigili del fuoco le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, della medesima legge³.

La questione di costituzionalità era stata sollevata nell'ambito di un giudizio civile dinanzi al Tribunale ordinario di Aosta, che – con ordinanza n. 121 del 2016 – aveva chiesto al giudice delle leggi di esprimersi sulla compatibilità con l'art. 97 Cost. dell'art. 11, comma 2-bis, della citata

¹ Sulla duplice fonte di legittimazione del potere organizzativo – quella di tipo politico (legata al consenso espresso con l'elezione degli amministratori) e quella di tipo professionale (legata alle conoscenze tecniche, giuridiche, economiche e sociali che l'amministrazione richiede), si rinvia a E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, 171-172.

² Esula dalle finalità del presente contributo ripercorrere la vasta letteratura in tema di dirigenza pubblica e spoils system. Si rinvia *ex multis* a: F. CARINCI, S. MAINARDI, *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano, 2005; S. CASSESE, *Dirigenza pubblica in Italia*, in *Regioni e governo locale*, n. 4 del 1990, 493; B. CIMINO, *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione*, in B. MATTARELLA (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, 2009, Roma, 2009, 173-104; G. MELIS, *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in *Scienza e Politica*, vol. XXVI, fascicolo n. 50 del 2014, 95-110; C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, Torino, 2017; R. OCCHILUPO, L. Rizzica, *Incentivi e valutazione dei dirigenti pubblici in Italia*, in *Quaderni di Economia e Finanza della Banca d'Italia*, n. 310 di febbraio 2016; P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, 1993.

³ Per un esame approfondito della sentenza n. 52 del 2017, si rinvia a S. DE GOTZEN, *Funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico e sottrazione del dirigente al regime dello spoils system*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2017, 825-832.

legge valdostana n. 22 del 2010⁴. Nella propria ordinanza il giudice *a quo* aveva censurato il comma 2-bis dell'art. 11 della legge valdostana n. 22 del 2010, in relazione all'art. 10, comma 1, della medesima legge, *“nella parte in cui si prevede che l’incarico di Comandante dei Vigili del Fuoco è revocabile in qualsiasi momento su richiesta del Presidente della Regione ed è, in ogni caso, correlato alla durata in carica di quest’ultimo”*. In buona sostanza, il giudice rimettente aveva lamentato l'estensione al comandante regionale dei vigili del fuoco del particolare regime stabilito dal citato art. 10, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2010 per incarichi di diretta collaborazione con l'organo di governo: segretario generale, capo di gabinetto e vice capo di gabinetto della presidenza della Regione.

Nella sentenza n. 52 del 2017, la Consulta accoglie sostanzialmente i rilievi del giudice *a quo* e dichiara fondata la questione in relazione all'art. 97 Cost. Seguiamo il ragionamento della Corte nei suoi passaggi essenziali.

In primo luogo la Consulta si sofferma sulla natura dell'incarico di comandante regionale dei vigili del fuoco della Valle d'Aosta, delineata dalla disciplina regionale di riferimento. *“La considerazione complessiva delle disposizioni regionali dedicate alla figura del comandante regionale dei vigili del fuoco”* – sostiene la Corte – *“restituisce con chiarezza la natura non apicale e tecnica dell’incarico”*.

In secondo luogo, la Corte richiama il proprio precedente orientamento, riaffermando l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge – statali o regionali – che prevedono meccanismi di revocabilità *ad nutum* o di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare dell'incarico, non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo nel quadro di adeguate garanzie procedurali (sentenze n. 103 e n. 104 del 2007, sentenza n. 20 del 2016), quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico (sentenza n. 161 del 2008).

“Le medesime considerazioni” – prosegue la Corte – *“non possono che valere anche nel caso in esame, nel quale la legge regionale estende al comandante regionale dei vigili del fuoco il*

⁴ Nella formulazione originaria – precedente alla censura della Consulta – il comma 2-bis dell'articolo 11 della legge regionale n. 22 del 2010 recitava: *“Sono altresì incarichi dirigenziali fiduciari i posti di Comandante e Vicecomandante regionali dei vigili del fuoco, conferiti con contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, cui si applicano le disposizioni relative ai requisiti professionali previsti dall'articolo 40 della legge regionale 10 novembre 2009, n. 37 (Nuove disposizioni per l'organizzazione dei servizi antincendi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste). Agli incarichi di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1. Il conferimento degli incarichi di cui al presente comma a dipendenti regionali ne determina il collocamento in aspettativa senza assegni per l'intera durata dell'incarico. Fatti salvi i requisiti di cui all'articolo 40 della l.r. 37/2009, tali incarichi possono essere conferiti a personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco o dei corrispondenti Corpi o servizi delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, previo collocamento fuori ruolo, in comando o in altro analogo istituto previsto dall'ordinamento di appartenenza”*.

particolare regime previsto per incarichi di diretta collaborazione con l'organo politico-amministrativo di vertice della Regione, caratterizzato dalla revocabilità ad nutum su richiesta del Presidente della Regione, nonché dal meccanismo di spoils system, che correla la durata dell'incarico alle vicende del mandato di quest'ultimo". Tale estensione finisce per ancorare la cessazione dell'incarico a eventi esterni al rapporto – come la richiesta discrezionale di revoca da parte del presidente della Regione – non correlati ad una specifica valutazione dell'attività svolta e senza l'applicazione delle necessarie garanzie procedurali. Ciò determina – conclude la Consulta – l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 22 del 2010 per violazione dell'art. 97 Cost.

2. La giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system

Negli ultimi anni il legislatore – sia statale che regionale – ha cercato più volte di allargare l'ambito di applicazione dello spoils system. Questi eccessi sono stati sistematicamente censurati dalla Corte costituzionale, che in numerose pronunce ha ribadito che essi comportano la precarizzazione del ruolo della dirigenza e si pongono perciò in contrasto con il principio di imparzialità (che impone di sottrarre la dirigenza all'influenza dei partiti politici) e con quello di buon andamento (che assicura la continuità dell'azione amministrativa) sanciti dall'art. 97, comma 2, Cost.⁵

Come anticipato, nelle argomentazioni espresse nella sentenza qui annotata (la n. 52 del 2017), la Consulta richiama il proprio precedente orientamento in tema di spoils system e di affidamento di incarichi dirigenziali. Per capire la portata di tali argomentazioni, è opportuno focalizzare l'attenzione su alcune di tali pronunce: le sentenze n. 103 e n. 104 del 2007, la n. 161 del 2008 e la n. 20 del 2016⁶.

Con le sentenze n. 103 e n. 104 del 2007, la Consulta mitiga gli eccessi dello spoils system, impedendo l'epurazione dei dirigenti pubblici all'atto dell'avvicendamento delle maggioranze. Ma, quel che più conta, affranca la dirigenza da una posizione di subalternità e pone un argine ai conferimenti di incarichi dirigenziali che sempre più spesso ignorano le attitudini e le capacità professionali.

In particolare, con la sentenza n. 103, la Corte boccia lo spoils system disciplinato dall'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 (cosiddetta "riforma Frattini") per quanto attiene alla cessazione automatica degli incarichi dei dirigenti generali dopo sessanta giorni dalla sua entrata in vigore.

⁵ Per una disamina delle posizioni della Corte costituzionale in tema di spoils system, si rinvia a M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, 407.

⁶ Sull'orientamento della Corte costituzionale in tema di spoils system e imparzialità dell'amministrazione, si veda R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2017, 231-232.

Sulla stessa falsariga, con la sentenza n. 104, la Consulta censura le disposizioni della Regione Lazio (art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge n. 9 del 2005, e art. 55, comma 4, dello Statuto regionale) e della Regione Sicilia (art. 96 della legge n. 2 del 2002) che prevedono meccanismi analoghi ai danni rispettivamente dei direttori generali delle Asl e dei dirigenti della fascia più bassa⁷.

Entrambe le decisioni si fondano sostanzialmente sul mancato rispetto dei principi di imparzialità e di efficienza contenuti nell'art. 97 Cost. Per evitare che un legislatore distratto possa continuare a violare entrambi i principi, la Consulta articola in maniera didascalica il proprio ragionamento. Innanzitutto, ricorda che l'art. 97 Cost. sottopone gli uffici pubblici ad una riserva di legge, sottraendoli all'esclusiva disponibilità del Governo. Esso stabilisce infatti che la pubblica amministrazione deve essere organizzata secondo disposizioni di legge in modo da assicurare i principi di imparzialità ed efficienza e che l'accesso ai pubblici uffici deve avvenire, di norma, mediante procedure fondate sul merito. La Corte si sofferma poi sul principio di imparzialità, valore essenziale al quale deve ispirarsi l'organizzazione dei pubblici uffici. Evidenzia che tale principio si riflette immediatamente su due articoli della Costituzione – art. 51, comma 1 (“*Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*”) e art. 98, comma 1 (“*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*”) – entrambi tesi a garantire i dipendenti pubblici da influenze politiche sia nell'accesso che nello svolgimento della carriera. Per questo motivo il concorso, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resta il metodo migliore per reclutare persone chiamate ad esercitare le proprie funzioni con imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione. Per garantire scelte basate soltanto sulla valutazione delle attitudini e della preparazione dei candidati, la selezione deve essere effettuata indipendentemente dagli orientamenti politici dei concorrenti e in modo che il carattere esclusivamente tecnico del giudizio sia salvaguardato da rischi di deviazione verso interessi di parte. La selezione dei pubblici funzionari – aggiunge la Corte – non ammette ingerenze politiche, con l'unica eccezione costituita dall'esigenza che gli incarichi dei diretti collaboratori dell'organo politico siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*: attraverso cioè un meccanismo che mira a rafforzare la coesione tra l'organo politico e gli organi di vertice dell'apparato burocratico, per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente. Traccia di tale orientamento della Consulta è presente nel testo vigente dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, recante “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”⁸.

⁷ Per un commento puntuale delle sentenze nn. 103 e 104 della Corte costituzionale, si veda E. RACCA, *Spoil system bocciato a difesa dell'imparzialità*, in *Guida agli Enti locali, Il Sole-24Ore*, n. 14 del 7 aprile 2007, 5.

⁸ Questo punto è ben illustrato dalla Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, in un passaggio della sentenza n. 2510 del 2017: “*I principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale hanno trovato nel tempo rispondenza nell'evoluzione della normativa statale, in quanto l'attuale formulazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che la cessazione del rapporto di ufficio in corso di svolgimento può essere conseguenza soltanto di accertata responsabilità dirigenziale: la vigente disciplina statale, dunque, ha escluso dal sistema di regolazione della dirigenza tutte le fattispecie di spoils*”.

Ad avviso della Corte, anche il principio di efficienza deve trovare la sua esplicitazione attraverso una serie di regole. Queste regole debbono riguardare la razionale organizzazione degli uffici e il loro corretto funzionamento e la continuità dell'azione amministrativa col mutare degli assetti politici, senza trascurare l'esigenza di sottoporre i dirigenti a periodiche verifiche per assicurare il rispetto dei principi di imparzialità, funzionalità, flessibilità, trasparenza e di valutare le loro prestazioni in funzione di obiettivi prefissati. In ultima analisi, per usare due felici espressioni contenute nella sentenza n. 104 del 2007, *“la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica”*, né il dirigente *“può essere messo in condizioni di precarietà”*⁹.

Successivamente, con la sentenza n. 161 del 2008, la Consulta ribadisce che il meccanismo di spoils system automatico non supera il vaglio di legittimità degli artt. 97 e 98 Cost., ledendo il principio di buona amministrazione dal punto di vista della continuità dell'azione amministrativa. La cessazione automatica di un incarico dirigenziale può comportare un cattivo funzionamento dell'apparato amministrativo, perciò la revoca degli incarichi – anche apicali – deve avvenire solo nel caso in cui sia accertata una responsabilità e non per la semplice cessazione di un organo politico. Secondo il giudice delle leggi, tale responsabilità dirigenziale deve essere accertata in relazione ai risultati conseguiti dal dirigente in termini di efficacia e di efficienza, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, in un periodo di tempo adeguato e in ragione del peculiare contesto in cui la posizione dirigenziale è inserita. È necessario garantire alle parti – argomenta la Corte – un momento procedimentale di confronto dialettico, nell'ambito del quale: all'amministrazione sia consentito esternare *“le ragioni – connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa – per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista”*; al dirigente sia assicurata la possibilità *“di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato”*¹⁰.

Con la sentenza n. 20 del 2016 la Corte costituzionale conferma la propria posizione in tema di spoils system, ribadendo l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. delle disposizioni che prevedono meccanismi di decadenza automatica dalla carica, fondata su cause che prescindono dalle vicende del rapporto d'ufficio e completamente sganciata da qualsiasi valutazione dei risultati. Il caso specifico riguarda la possibilità di applicare il meccanismo dello spoils system (cioè di decadenza

system, con la sola eccezione, ammessa sul piano costituzionale, degli incarichi di vertice (segretario generale dei ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente, comma 3 dell'art. 19) i quali «cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo» (art. 19, comma 8). Lo spoils system, dunque, è legittimo solo in relazione ai cd. incarichi dirigenziali «apicali», che non attengono a una semplice attività di gestione”.

⁹ Sui criteri per delimitare lo spoils system si veda G. GARDINI, *Sulla costituzionalità delle disposizioni in materia di dirigenza pubblica (spoils system) contenute nelle recenti manovre finanziarie*, in *Il Foro Amministrativo TAR*, n. 9 del 2011, 6-9.

¹⁰ Sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 2008, p. 8.

automatica dalla carica dirigenziale al momento del cambiamento della compagine politica) alla figura di direttore dell'ente regionale "Abruzzo Lavoro". La Corte già in passato aveva ritenuto illegittime le norme regionali che prevedevano la decadenza automatica di figure quali i direttori generali delle aziende sanitarie locali o anche di altri enti regionali, considerato che essi costituiscono "*figure tecnico-professionali, che non collaborano direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma che hanno il compito di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione*". Le medesime considerazioni – argomenta la Corte – valgono per la posizione di direttore dell'ente "Abruzzo-Lavoro". A suo giudizio, il direttore di "Abruzzo-Lavoro" deve essere considerato come una figura tecnico-professionale, titolare di funzioni prevalentemente organizzative e gestionali, ma non direttamente collegato agli organi di indirizzo politico da relazioni istituzionali tali da rendere determinante la sua consonanza agli orientamenti politici degli stessi. Tale figura, quindi, non rientra tra quelle alle quali è possibile applicare meccanismi di decadenza automatica, senza violare i principi costituzionali di cui all'art. 97 Cost. Per tale ragione – conclude la Corte – è da considerarsi illegittimo dal punto di vista costituzionale, in rapporto all'art. 97 Cost., l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 27 del 2005 nella parte in cui applica al direttore dell'ente "Abruzzo Lavoro" la decadenza automatica dalla carica al momento del cambio della compagine politica.

3. Selezione dei dirigenti pubblici: modello fiduciario e modello neutrale a confronto

La breve disamina della giurisprudenza costituzionale in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali consente di fare un confronto tra i due principali modelli di selezione della dirigenza pubblica a cui abbiamo accennato all'inizio – modello neutrale e modello fiduciario – e di evidenziarne i punti di forza e di debolezza¹¹.

Come detto, nel modello neutrale (*merit system*), i dirigenti pubblici vengono solitamente scelti attraverso concorso pubblico o sulla base di un percorso di studi o attraverso la procedura del corso-concorso che è un po' una sintesi delle prime due modalità. Invece, nel modello fiduciario (*spoils system*), è la classe politica che sceglie discrezionalmente i dirigenti, nel rispetto di determinati criteri e procedure.

Schematizzando, si può affermare che i due modelli si fondano sui principi che da sempre governano le carriere del personale nelle organizzazioni (non solo in quelle pubbliche ma anche in

¹¹ Sulla distinzione fra modello neutrale e modello fiduciario di nomina dei dirigenti, si rinvia a S. CASSESE, *Dirigenza pubblica in Italia*, in *Regioni e governo locale*, n. 4 del 1990, 493; B. CIMINO, *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione*, in B. MATTARELLA (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, 2009, Roma, 2009, 173-104; G. MELIS, *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in *Scienza e Politica*, vol. XXVI, fascicolo n. 50 del 2014, 95-110. Sul punto sia consentito rinviare a P. RACCA, *Dirigenza tra spoils system e concorsi: i punti deboli dei modelli di selezione*, in *Guida agli Enti locali, Il Sole-24Ore*, n. 5 dell'8 febbraio 2003, 86-87.

quelle private): il merito e la lealtà. Nel primo caso ogni passo importante nella carriera professionale – l’assunzione e le eventuali promozioni – viene deciso unicamente tenendo conto delle capacità e dei risultati conseguiti. Nel secondo, il criterio di selezione e avanzamento è quello della appartenenza ad un partito politico, ad un gruppo sociale, ad una categoria professionale o ad un gruppo di potere interno all’organizzazione stessa.

In Italia, a partire dagli anni Novanta, si è avuta – specie a livello regionale e locale – una evoluzione dal modello neutrale al modello di rapporto fiduciario, sotto la spinta di due fattori determinanti: il progressivo passaggio dalla elezione consiliare alla elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Provincia e Regione e il decentramento amministrativo e fiscale¹².

Sono due i rischi insiti nel modello fiduciario.

Il primo rischio è che i politici scelgano collaboratori fedeli ma incapaci. Si tratta di una preoccupazione fondata ma che potrebbe essere mitigata dai controlli e dalle pressioni che i cittadini esercitano in qualità di utenti dei servizi pubblici. Il giudizio dell’elettorato dovrebbe incentivare i politici a circondarsi di manager competenti. In teoria, ciò dovrebbe essere più probabile in presenza di due elementi: un sistema di elezione diretta di sindaci, presidenti di Provincia e governatori regionali e una finanza locale decentrata. In altri termini, l’elezione diretta degli amministratori di carica politica crea una situazione di visibilità, responsabilità ed esposizione al giudizio degli elettori di gran lunga superiore rispetto ad un sistema di tipo assembleare. Inoltre, in un modello di autonomia finanziaria, la flessibilità nella gestione delle fonti di finanziamento e nell’impiego delle risorse acquisite sottopone la classe politica ad un controllo più pressante da parte della opinione pubblica locale¹³. Nelle amministrazioni locali, per esempio, la possibilità di ricorrere a incarichi di natura fiduciaria trova formale riconoscimento in due articoli del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante “*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*”: l’art. 90 che disciplina gli uffici di supporto agli organi di direzione politica e l’art. 110 che regola gli incarichi a contratto¹⁴.

Il secondo rischio è che, nel modello fiduciario, i politici, circondandosi di persone a loro fedeli, potrebbero orientare la pubblica amministrazione verso interessi individuali o di parte, piuttosto che verso la cura e la promozione dei bisogni della collettività di riferimento.

Secondo questa impostazione, gli interessi pubblici sarebbero meglio perseguiti in presenza di una burocrazia indipendente, che trae la propria autonomia dalle competenze di cui è depositaria. Tuttavia, a ben vedere, neanche il modello neutrale è immune da limiti: anche i dirigenti selezionati in base a un concorso pubblico o a un iter di studi potrebbero farsi portatori di una logica

¹² Sul processo di decentramento amministrativo e fiscale e sulle riforme in questo senso avviate dagli anni Novanta in poi, si veda L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2015, 37-39.

¹³ Sui benefici – in termini di controllo democratico da parte dei contribuenti – di una finanza locale autonoma, in contrapposizione a una finanza locale accentrata basata principalmente su trasferimenti statali, si veda l’analisi di L. ANTONINI, *Il Federalismo all’italiana*, Venezia, 2013, 155-156.

¹⁴ Sugli incarichi fiduciari nelle amministrazioni locali, si rinvia a P. COSMAI, *Gli incarichi esterni negli enti locali*, in *Azienditalia*, n. 12 del 2014.

autoreferenziale. Potrebbero assurgere, come del resto accade talvolta, al rango di un contropotere: una burocrazia corporativa che guarda esclusivamente alle proprie prerogative, non responsabilizzata sui risultati e che si disinteressa completamente del contesto di riferimento.

Calando il discorso nella realtà, occorre evidenziare il fatto che, purtroppo, nella pubblica amministrazione italiana si sono affermate nel corso degli anni tre prassi sovente stigmatizzate dagli studiosi della materia: la stabilizzazione dei precari, il ricorso generalizzato ai concorsi interni, l'inserimento massiccio di manager esterni all'esperienza pubblica¹⁵.

La gran parte dei dipendenti pubblici è stata assunta e ha fatto carriera senza mai aver affrontato selezioni vere. Non è numerosa, infatti, la schiera di impiegati che può vantare di aver superato un concorso. In passato alcune leggi hanno consentito assunzioni massicce di personale, successivamente sistemato in ruolo¹⁶. In questo modo, in ossequio a una visione distorta della pubblica amministrazione come ammortizzatore sociale, si è proceduto alla stabilizzazione di tanti precari, con buona pace di quanto affermato dall'art. 97, comma 4, Cost. (*"Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge"*)¹⁷.

Un'altra anomalia del sistema italiano è rappresentata dai concorsi interni nelle amministrazioni pubbliche. Essi sono uno strano ibrido, un innesto anomalo che racchiude in sé gli svantaggi sia del modello neutrale che di quello fiduciario. Ciò che li avvicina al merit system è il fatto di essere comunque dei concorsi. Ciò che li accomuna allo spoils system è la loro natura interna, essendo riservati a coloro che sono già "dentro" la pubblica amministrazione, il che potrebbe favorire il prevalere di clientelismi e di logiche di appartenenza¹⁸.

Infine, è stata riposta una fiducia esagerata, quasi taumaturgica, nelle capacità dei manager provenienti dall'esterno di risolvere i problemi della pubblica amministrazione. Non si vuole certo negare il contributo di novità che tali innesti hanno prodotto in molti casi, ma l'eccessivo ottimismo è il riflesso di un atteggiamento culturale che trascura le differenze strutturali tra settore pubblico e settore privato e soprattutto gli elementi di maggiore complessità che caratterizzano il primo rispetto al secondo. Ignorare questo aspetto, o comunque sottovalutarlo, è un errore di prospettiva sicuramente non marginale. Del resto negli Stati Uniti, dal quale è stato mutuato il meccanismo dello spoils system, molti manager, nel passare dal privato al pubblico, hanno realizzato

¹⁵ Sui problemi e sulle conseguenze deleterie legati alla stabilizzazione dei precari, ai concorsi interni e al reclutamento di manager esterni alla pubblica amministrazione, si veda: E. RACCA, *Personale, la qualità parte dal reclutamento*, in *Guida agli Enti locali, Il Sole-24Ore*, n. 9 del 1° marzo 2008, 16-18; E. RACCA, *Efficienza e merito, la pubblica amministrazione alla prova*, in *Guida agli Enti locali, Il Sole-24Ore*, n. 25 del 21 giugno 2008, 5.

¹⁶ Si pensi, a titolo esemplificativo, alla legge n. 285 del 1977, recante *"Provvedimenti per l'occupazione giovanile"*.

¹⁷ Sugli eccessi della stabilizzazione e sulla sistematica violazione dell'art. 97 Cost., si veda E. RACCA, *Impiego pubblico, il concorso è una chimera*, in *Guida agli Enti locali, Il Sole-24Ore*, n. 16 del 21 aprile 2007, 5.

¹⁸ Sull'abuso delle progressioni verticali da parte delle amministrazioni, si legga E. RACCA, *Dirigenza e personale, il ricambio bloccato*, in *Guida agli Enti locali, Il Sole-24Ore*, n. 28 del 15 luglio 2006, 5.

performance inferiori rispetto alle precedenti esperienze in società private¹⁹. Allo stesso modo, in Italia molti dirigenti privati impegnati nella pubblica amministrazione hanno incontrato e incontrano maggiori difficoltà in relazione alle specificità della pubblica amministrazione.

4. Il tentativo di riforma della dirigenza pubblica operato dalla legge Madia

Il tema della selezione e del reclutamento della dirigenza pubblica si inserisce in quello più ampio delle “riforme strutturali”, da più parti invocate per modernizzare il nostro sistema e consentire ad esso di recuperare terreno in un contesto internazionale nel quale la globalizzazione ha reso molto più dura rispetto a un tempo la competizione tra imprese e sistemi economici. Nella classifica dei Paesi elaborata ogni anno dalla Banca mondiale sulla base degli indicatori del cosiddetto “*Doing Business*”, l’Italia è molto indietro: nel 2017 figura al quarantaseiesimo posto su 190 Paesi²⁰. Malgrado i dubbi che si possono nutrire sulla completa attendibilità di tali indicatori, essi forniscono comunque un’idea di quanto sia difficile avviare e gestire un’impresa nel nostro Paese. Le riforme strutturali mirano appunto a creare un ambiente più favorevole per chi voglia investire in Italia, attraverso un mercato del lavoro più flessibile, una tassazione più leggera su lavoro e imprese, mercati dei servizi più concorrenziali e quindi più efficienti, una scuola e una università più moderne che accrescano il capitale umano, una giustizia meno lenta che dia certezza e garanzia dei diritti e infine – ma non meno importante – una riforma della pubblica amministrazione volta a rendere la macchina organizzativa dello Stato più snella ed efficiente²¹.

Da tempo ormai, in Italia, la burocrazia viene percepita dalla opinione pubblica come una zavorra che con i suoi “*lacci e laccioli*” imbriglia l’attività degli imprenditori e complica maledettamente la vita dei cittadini, caricandoli di adempimenti onerosi e spesso inutili. Le lungaggini della burocrazia e la farraginosità delle procedure incidono in senso negativo sulle scelte di investimento di cittadini e imprese. Una pubblica amministrazione incapace di fornire risposte adeguate e in tempi certi alla collettività non solo non è funzionale ma rappresenta un freno allo sviluppo. Come giustamente è stato affermato, la riforma della macchina organizzativa dello Stato e della dirigenza pubblica è probabilmente la “*madre di tutte le riforme*”²².

Di dirigenza pubblica e più in generale di riorganizzazione della pubblica amministrazione si è occupata la legge n. 124 del 2015, recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione*

¹⁹ Sul calo di rendimento dei manager americani nel passaggio dal settore privato al settore pubblico, si legga F. Archibugi, *La valutazione della performance nell’esperienza federale USA*, intervento alla “*Conferenza annuale sulle prestazioni della PA*”, organizzato a Roma dal CNEL in data 16 aprile 2012.

²⁰ Sugli indicatori di “*Doing Business*” e sull’eccesso di burocrazia come causa del ritardo italiano, si veda C. COTTARELLI, *I sette peccati capitali dell’economia italiana*, Milano, 2018, 69.

²¹ Di riforme strutturali e della loro ineluttabilità per riavviare la crescita in Italia parla C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, 2016, 147-150.

²² M. RUFFOLO, *Riunioni superflue e obiettivi facili, ai dirigenti pubblici 800 milioni di premi*, in *La Repubblica* del 18 luglio 2016.

delle amministrazioni pubbliche”. La legge Madia – dal nome della Ministra della pubblica amministrazione che se n’è fatta promotrice – abbraccia molti profili: la riorganizzazione dell’amministrazione dello Stato, gli strumenti di semplificazione amministrativa, le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, i servizi di interesse pubblico locale²³.

All’art. 11 la legge Madia delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore fissata al 28 agosto 2015, uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, stabilendo una serie di principi e i criteri direttivi.

In attuazione di tali principi e criteri direttivi, il 26 agosto 2016 (due giorni prima rispetto alla scadenza della delega legislativa) il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo recante “*Disciplina della dirigenza pubblica della Repubblica*”. Il decreto, tuttavia, non è mai entrato in vigore, in quanto nel frattempo è intervenuta la Consulta con la sentenza n. 251 del 2016, dichiarando incostituzionale, tra gli altri, anche l’art. 11 della legge Madia, nella parte in cui – nel disciplinare la dirigenza regionale – prevedeva solo il parere, e non l’intesa, con le Regioni. La sentenza è stata depositata il 25 novembre 2016, prima che il decreto legislativo approvato dal Governo fosse firmato dal Presidente della Repubblica. Il risultato è che la delega legislativa è scaduta e la riforma della dirigenza è rimasta lettera morta²⁴.

Sebbene il decreto attuativo in esame non sia mai entrato in vigore, è interessante esaminarne i punti salienti²⁵.

Innanzitutto esso creava un sistema unico di dirigenza, con accesso omogeneo e unica banca dati, diviso in tre ruoli: dirigenti statali, regionali e locali. Unificava in una sola fascia – e non più in due – i dirigenti, in modo che tutti potessero ricoprire qualunque incarico anche apicale, ferma restando l’articolazione in uffici dirigenziali generali e non.

Prevedeva due vie per accedere alla dirigenza: il corso-concorso e il concorso. Il primo doveva svolgersi con frequenza annuale, comportando un concorso selettivo e un anno di corso con esame finale e la successiva assunzione per tre anni come funzionario, al termine dei quali si otteneva la qualifica di dirigente. La seconda via – prospettata come residuale rispetto al corso-concorso – comportava lo svolgimento di un concorso e l’assunzione a tempo determinato per quattro anni.

Lo schema di decreto in parola disponeva, inoltre, che ai dirigenti iscritti in uno dei tre ruoli si potesse conferire un incarico dirigenziale a seguito di una procedura dove era fondamentale l’attività svolta da tre commissioni – una per ogni ruolo – composte dai più alti funzionari dello

²³ Per un esame generale della riforma Madia e dei decreti attuativi si rinvia a: B.G. MATTARELLA, E. D’ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Roma, 2017, 248-251; S. NERI, A. VENANZONI (a cura di), *La riforma Madia alla prova dei decreti attuativi. Commentario ai decreti legislativi della legge 124 del 2015*, Roma, 2017.

²⁴ Sul naufragio della riforma Madia in tema di dirigenza pubblica, si veda S. BATTINI, *La dirigenza* in B.G. MATTARELLA, E. D’ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Roma, 2017, 248-251.

²⁵ Sui contenuti dello schema di decreto attuativo della legge Madia in materia di dirigenza si rimanda ad A. GARILLI, *Il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione dopo la “riforma Madia”. Breve storia di una riforma incompiuta*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 4 del 2018.

Stato, come il ragioniere generale dello Stato, il segretario generale del Ministero degli Esteri e il capo del dipartimento degli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno. Disponeva che soltanto il dieci per cento degli incarichi dirigenziali generali e l'otto per cento degli altri incarichi potessero essere affidati all'esterno, con procedure selettive, per la durata di tre o quattro anni.

Prevedeva che l'incarico di dirigente avesse una durata di quattro anni, prorogabili per altri due anni e che al termine del biennio i dirigenti fossero tenuti a cercarsi un altro incarico. Stabiliva infine che i dirigenti privi di incarico decadessero dopo due anni o addirittura dopo un solo anno in caso di valutazione negativa e revoca dell'incarico.

Autorevole dottrina ha espresso un giudizio positivo sulla riforma Madia in tema di dirigenza pubblica. Queste le parole usate da Sabino Cassese in un articolo apparso qualche tempo fa sul Corriere della Sera: *“Ridisegnare la dirigenza è compito importante quanto modificare la Costituzione. Questa nuova configurazione va nella direzione giusta.(...) Rompe le paratie stagne tra le amministrazioni, consentendo quello scambio di esperienze che finora è mancato. Prevede una progressiva omogeneizzazione del trattamento economico, scoglio su cui si sono arenati i precedenti tentativi di istituire un ruolo unico. (...) Consente anche ai più giovani di accedere ai posti apicali, rompendo il criterio esclusivo dell'anzianità. Mette i vertici politici sotto controllo nelle loro scelte, affidando il difficile compito di proposta ad alti funzionari che rappresentano il cuore dello Stato: Interni, Finanza, Esteri. Fa salvo l'accesso agli incarichi anche dall'esterno, ma lo limita”*²⁶.

Altri commentatori, invece, hanno formulato rilievi negativi. Alcuni lamentano che la riforma, senza adeguati correttivi, avrebbe potuto *“dar luogo a una precarizzazione permanente dei dirigenti con conseguenze pericolose per l'imparzialità dell'azione amministrativa”*²⁷. Altri sostengono che il progetto di riforma avrebbe finito *“per rafforzare, non per limitare la discrezionalità politica nella scelta dei dirigenti”*²⁸. C'è chi, riferendosi al decreto attuativo, ha parlato di un *“bel vestito per mascherare, senza neanche troppo impegno, uno spoils system esasperato”*²⁹.

²⁶ S. CASSESE, *La sfida che attende i dirigenti pubblici*, in *Corriere della Sera* del 1° settembre 2016.

²⁷ Sul punto si rinvia ad A. FERRANTE, *Dirigenza pubblica a rischio caos*, in *Lavoce.info* del 31 dicembre 2015. Ferrante scrive: *“Il rischio è quello di dar vita a un meccanismo a espulsione in base al quale per un dirigente di ruolo, vincitore di concorso pubblico, non ottenere un incarico porta all'uscita dal ruolo e al licenziamento. Senza gli indispensabili correttivi in sede di decreto delegato, ad esempio introducendo forme di contenimento alla permeabilità fra i ruoli e rafforzando le opportunità di conferimento dell'incarico legate a un meccanismo di valutazione articolato, il risultato sarà una pericolosa precarizzazione della dirigenza, ponendo fine a ogni velleità di costruzione di un esprit de corps amministrativo. Due le possibili, gravi conseguenze: la fidelizzazione del dirigente al nominante (politico o alto burocrate poco importa), così da assicurarsi un nuovo incarico; e un colpo mortale all'imparzialità dell'azione amministrativa, in cui ogni autonomia potrebbe essere subordinata alla conservazione della sedia”*.

²⁸ Si veda G. GIARDINI, *La dirigenza locale in bilico tra uniformità e specialità. Una riflessione alla luce della proposta di riforma Madia*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2 del 2016, 157. Così si esprime Gardini: *“Un netto rafforzamento della componente politica si evidenzia soprattutto al centro, con riferimento all'amministrazione statale: funzionari apicali scelti dai politici in base all'intuitu personae vanno a comporre Commissioni tecniche che si propongono quali elementi di garanzia di tutto il sistema della dirigenza pubblica, con compiti che vanno ben al di là della mera funzione consultiva; la dirigenza generale è scelta dai politici all'interno di*

Critiche puntuali sul rischio di precarizzazione dell'incarico di dirigente sono state sollevate anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 02113/2016 del 14 ottobre 2016³⁰.

Nei documenti programmatici del Governo, la riforma Madia era stata presentata come un fiore all'occhiello dell'azione politica tesa a realizzare uno "Stato più semplice", con una burocrazia all'altezza. Ciononostante, come detto, il decreto attuativo della legge Madia in tema di dirigenza pubblica è naufragato.

In estrema sintesi, si può affermare che è condivisibile il giudizio positivo sulla parte della riforma che valorizza il corso-concorso nella selezione dei dirigenti pubblici, ma che è altrettanto fondato il timore di quanti paventano – specie per la revocabilità degli incarichi – il rischio di una precarizzazione del ruolo della dirigenza³¹.

rose preselezionate da queste Commissioni; la dirigenza di base è scelta da quella generale, selezionata come si è appena visto; il meccanismo della rotazione frenetica negli incarichi induce un aumento complessivo della discrezionalità presente nel sistema, dal momento che ogni quattro anni costringe ad un rinnovo degli incarichi anche in presenza di gestioni efficaci e valutazioni positive dei dirigenti; negli interPELLI, l'assenza di criteri preferenziali per le candidature degli appartenenti al ruolo di riferimento dell'amministrazione interessata finisce per ampliare la discrezionalità di scelta dei politici; il conferimento di incarichi agli esterni non richiede – quantomeno espressamente – una previa verifica della disponibilità di candidati all'interno del ruolo unico, con l'effetto di aumentare a dismisura il tasso di fiduciarità e i rischi di clientelismo del sistema".

²⁹ L. OLIVIERI, *Si scrive valutazione dei dirigenti, si legge spoils system*, in *Lavoce.info* del 30 agosto 2016.

³⁰ Al riguardo, nel documento di sintesi, reperibile nel sito istituzionale del Consiglio di Stato, sotto il titolo "I punti principali del parere del Consiglio di Stato sulla dirigenza pubblica", si legge: "Tra le condizioni necessarie per assicurare che il rapporto di lavoro dei dirigenti venga disciplinato nel pieno rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, vi sono precise regole che devono assicurare:

-procedure e criteri di scelta del dirigente oggettivi, trasparenti e in grado di valorizzare le specifiche professionalità e competenze acquisite nell'ambito dei molteplici settori in cui le pubbliche amministrazioni operano;

-durata ragionevole dell'incarico che, evitando incertezze sul regime del rapporto di lavoro, consenta al dirigente di perseguire, con continuità, gli obiettivi posti dall'organo di indirizzo politico, consolidando l'autonomia tecnica propria del dirigente stesso, ed evitando i pericoli di una autoreferenzialità che mal si concilia con la responsabilità dell'autorità politica di fissare obiettivi;

-modalità di cessazione degli incarichi soltanto a seguito della scadenza del termine di durata degli stessi, ovvero per il rigoroso accertamento della responsabilità dirigenziale".

³¹ I rischi di politicizzazione vengono evidenziati anche da S. BATTINI, *La dirigenza* in B.G. MATTARELLA, E. D'ALTERIO, *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Roma, 2017, 256. Scrive Battini al riguardo: "Il problema rimane per i dirigenti che rimangono privi di incarico alla scadenza, senza aver avuto alcuna valutazione negativa. Di essi non può disporsi l'estromissione dal sistema, ponendo a carico del dirigente tutti i costi della flessibilità, ma nemmeno può prevedersi la permanenza nel ruolo sine die, ponendo quei costi a carico della singola amministrazione, obbligandola a pagare lo stipendio sia del vecchio dirigente rimasto senza incarico, sia del nuovo dirigente che ha vinto la procedura comparativa per quel posto. Occorre, al riguardo, inevitabilmente una complessa disciplina, che ripartisca in modo equilibrato i costi della flessibilità, distribuendoli in modo efficiente fra il dirigente, la singola amministrazione, il sistema amministrativo nel suo complesso".

5. Conclusioni

La sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2017 in tema di spoils system, qui annotata, ci ricorda quanto rilevante sia il tema della dirigenza pubblica e della sua selezione. Le politiche pubbliche richiedono tempi lunghi di attuazione e un contesto normativo – per quanto possibile – stabile e chiaro, non soggetto ai continui mutamenti di un legislatore spesso ondivago³². Il loro esito non è scontato, come dimostra l’esperienza di tante riforme avviate negli ultimi anni ma con scarsi risultati. Le migliori leggi restano sulla carta e finiscono nel dimenticatoio se non c’è una burocrazia in grado di attuarle; viceversa, leggi scritte male possono dare ugualmente buoni risultati se ad applicarle con intelligenza e flessibilità vi è una burocrazia capace ed esperta. Le riforme, come le idee, camminano sulle gambe degli uomini, da cui in definitiva dipende il loro successo o il loro fallimento³³.

Nel confronto tra modello neutrale e modello fiduciario, chi scrive non nasconde la propria preferenza per il primo. L’esperienza di questi anni dimostra che il sistema dello spoils system genera una dirigenza asservita ai vincitori. La costringe a esaudire i loro desideri più che a dare operatività alle politiche. La sottomette riducendo la durata degli incarichi per dare l’impronta di un’ulteriore dipendenza attraverso la precarietà del rapporto di lavoro. Priva il dirigente dell’autorevolezza necessaria per essere credibile e imparziale. Una dirigenza scelta secondo logiche di appartenenza e di schieramento, anziché sulla base delle capacità professionali, non risponde più alla Nazione – come prescrive l’art. 98, comma 1, Cost. – ma al politico di turno, cui è legata da un deleterio vincolo di sopravvivenza. La sua autonomia gestionale, espletata sotto l’handicap di una evidente soggezione, diventa una finzione vissuta con disagio. Non va dimenticato che negli Stati Uniti, dove manca un vero e proprio Consiglio dei ministri, lo spoils system risponde a logiche del tutto diverse dalle nostre, perché è soprattutto teso a coprire incarichi di rango politico. Né va dimenticato che nelle democrazie europee più evolute vige il principio opposto della neutralità degli apparati. In Francia, per esempio, pur in presenza di un regime semi-previdenziale, l’indipendenza della burocrazia è tutelata come valore irrinunciabile.

Alcuni commentatori segnalano da tempo il problema dell’autoreferenzialità della classe politica, poco attenta al confronto e allo scambio di vedute con le tecnostutture, incline piuttosto a fare il pieno di immagine sui social network e a partecipare senza sosta a incontri, interviste, convegni, manifestazioni, eventi di ogni genere³⁴.

³² Una critica serrata alla mentalità giuridica e all’approccio secondo cui i problemi si risolvono soltanto con più leggi è contenuta in R. PEROTTI, *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*, Milano, 2016, 160-161.

³³ Sulla necessità ineludibile di leggi più chiare e semplici si esprimono M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *Leggi più amichevoli per la crescita economica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4 del 2010, 817-820.

³⁴ Queste le parole di Roberto Perotti: “C’è una differenza enorme tra “chinare la testa e lavorare su fatti e numeri” e partecipare a convegni su “Il mondo e dintorni”. Sono convinto che oggi in Italia ci siano troppi convegni e troppe poche persone competenti che lavorano su aridi numeri”. Si veda R. PEROTTI, *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*, Milano, 2016, 160-161.

Non è promuovendo gli incapaci o reclutando i seguaci che si rende più efficiente la pubblica amministrazione, bensì immettendo negli organici pubblici le migliori intelligenze del Paese attraverso processi selettivi rigorosi, come i corsi-concorsi, e forgiando élites consapevoli del loro sapere, desiderose di formarsi costantemente per adeguare le loro competenze a un mondo in continua evoluzione, in grado di interpretare – per propensione e per scelta – l'interesse collettivo e l'indipendenza dal potere politico, a garanzia della funzionalità del sistema e a vantaggio del pubblico interesse.

Attraverso l'utilizzo di severi meccanismi selettivi si incoraggia la creazione di un sistema di insegnamento specifico, mirato a creare figure qualificate di dirigenti e tecnici a livello statale, regionale e locale. Soprattutto si persegue il fine nobile del consenso dei cittadini appagati per i servizi loro erogati, rispetto a quello meno nobile del consenso – forse più immediato e diretto ma certamente più limitato – delle persone a cui si è assicurato un avvenire tranquillo con incarichi ad hoc a spese di contribuenti insoddisfatti.

Alla pubblica amministrazione non serve una dirigenza statica, inamovibile, ammantata di burocrazia, adusa al rispetto ossessivo della legalità, bensì una dirigenza duttile, adattiva, orientata alla soluzione dei problemi, in grado di districarsi con equilibrio e buon senso in mezzo alle difficoltà, capace all'occorrenza di accollarsi le responsabilità che la gestione comporta³⁵.

In tempi di accentuata crisi economica e di diffuso disagio sociale, la burocrazia non può rimanere inerte, ma deve attivarsi per dare alle leggi un'applicazione intelligente e adattiva, facendo sul campo riforma vera e assicurando la continuità amministrativa nella gestione dei tanti programmi di medio-lungo periodo. Questa attività lavorativa richiede preparazione multidisciplinare, capacità organizzative, costanza di impegno, versatilità, spirito di servizio, piglio, carattere, autonomia decisionale.

In presenza di scontri politici sempre più aspri e pretestuosi, il sistema pubblico ha bisogno di una burocrazia indipendente, idonea a interpretare, senza condizionamenti, gli interessi generali delle collettività e non quelli particolari delle fazioni in campo. Appaiono in proposito di lungimirante saggezza e di sorprendente attualità le parole che, nel romanzo *“Memorie di Adriano”*, la scrittrice belga Marguerite Yourcenar fa dire all'imperatore romano: *“L'esperienza dimostra che, ad onta della cura estrema che poniamo nella scelta del successore, gli imperatori mediocri sono sempre più frequenti e che per ogni secolo c'è almeno un insensato sul trono. In tempo di crisi la burocrazia perfettamente organizzata potrà seguitare a sbrigare l'essenziale e colmare l'interregno, a volte lungo, tra un principe saggio ed un altro. Certi imperatori si trascinano dietro cortei di barbari in catene, processioni interminabili di vinti. Ben altro è il mio seguito: è l'eletta schiera di funzionari che ho inteso formare”*³⁶.

³⁵ Sulla necessità di un approccio meno giuridico e più pragmatico ai problemi dell'amministrazione e sulla esigenza di rinnovare i vertici della burocrazia immettendo nei suoi ranghi non solo esperti di diritto amministrativo ma anche economisti e tecnici di diversa estrazione, si esprime C. COTTARELLI, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano, 2015, p. 187-189.

³⁶ M. YOURCENAR, *Memorie di Adriano*, Torino, 1988, 116.