

Il tema del rapporto tra politica e amministrazione pubblica è certamente tra i più noti e trattati nella politologia e nel diritto. Hegel, Pareto, Mosca, Weber o Kelsen, per citare solo alcuni autori, hanno scritto pagine famose su questo tema. Un tema apparentemente "antico" ma che assume una forte attualità rispetto anche a recenti fatti che hanno riguardato l'amministrazione e il governo del nostro Paese. Oggi infatti esso andrebbe analizzato alla luce della crisi della finanza pubblica e del debito sovrano da un lato e della domanda di intervento e protezione che emerge sempre più forte in un contesto di incertezza.

Ad esempio, alcuni dei fatti rilevanti attinenti alla spesa degli ultimi anni sono connessi al ruolo (non) esercitato da parte della dirigenza delle pubbliche amministrazioni. Il buco nella sanità, nelle regioni e negli enti locali, la crescita a dismisura delle partecipate, l'aumento della spesa del personale, il ricorso massiccio al precariato, la duplicazione delle strutture non sarebbero accaduti o accaduti in maniera meno grave, se ci fosse stata un'amministrazione forte in termini di autorevolezza, competenza e soprattutto indipendenza. Partendo da un assunto poco confutabile, che la spinta ad una spesa pubblica eccessiva ed inefficiente se non clientelare è provenuta da una politica debole e irresponsabile.

Le norme che dal 1999 al 2009 hanno disciplinato gli incarichi dirigenziali hanno di fatto precarizzato la dirigenza tra cessazioni automatiche previste dalle riforme e dalle riorganizzazioni, rendendo la durata media di un contratto di incarico pari a circa due anni. Spesso non vi era un cambio di ufficio, ma solo l'alea della non riconferma, sufficiente a sottoporre il dirigente ai desiderata del vertice politico. Desiderata non sempre nobili e virtuosi. Ancora più grave il quadro di precarietà della dirigenza regionale e degli enti locali, dove per anni in media l'80% della dirigenza è stata di nomina fiduciaria, con evidenti riflessi sull'attuazione delle politiche e sulla capacità di spesa, soprattutto nel mezzogiorno. L'art. 19 del d.lgs. 165/2001, la norma che disciplina il conferimento, la revoca e il rinnovo degli incarichi dirigenziali, è stato modificato oltre 20 volte ed è stato oggetto di ben 5 sentenze della Corte costituzionale. Basti ricordare, inoltre, che se il d.lgs. 150/2009 aveva introdotto delle norme di garanzia rispetto alla mancata conferma dell'incarico e la revoca anticipata attraverso i commi 1-bis e 1-ter all'art. 19, il DL 78/2010 prima (art. 9, comma 32) e il DL 138/2011 poi (art. 1, comma 18) intervengono nuovamente eliminando le tutele da poco inserite. Dei dati che fanno capire quanto forte sia stata in questi anni l'attenzione e la pressione della politica sulla dirigenza, con effetti negativi comunque sulla gestione della macchina amministrativa e rafforzando il sentimento di sfiducia nei confronti della "cosa pubblica".

E' chiaro che parliamo di rapporti di forza, che si riflettono sulle funzioni pubbliche e sui servizi ai cittadini, che non possono essere cancellati da norme più o meno perfette. Per uscirne, non si tratta allora di spostare formalmente il bilancino da una parte o da un'altra del potere, ma di disegnare un processo decisionale che metta al centro le responsabilità, sia dell'organo di indirizzo politico sia dei vertici amministrativi.

Negli anni '90 si immaginava che l'elezione diretta dell'organo di indirizzo politico, presidente della regione, sindaco o presidente della provincia, potesse innescare un meccanismo virtuoso di *accountability* che partisse dall'alto. Tutto ciò non si è verificato. La scarsa trasparenza sulle scelte della politica, sull'allocatione delle risorse nel breve e lungo periodo, sui costi e qualità dei servizi hanno consentito all'organo di indirizzo politico di non dover rispondere dei tanti fallimenti di cui si è reso responsabile (anche con la complicità di una certa dirigenza). Lo stesso processo di programmazione si rivelava un esercizio formale, poco rilevante per la *governance* degli enti e per la rielezione del politico, al punto che il legislatore ha dovuto introdurre una norma imbarazzante e di difficile applicazione, l'art. 5, comma 2, del d.lgs. 150/2009, che obbligherebbe l'organo politico a fissare obiettivi rilevanti e pertinenti, specifici e misurabili, tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi, et. Una norma paradossale nella sua banalità, ma che ben fotografa lo stato attuale della programmazione e quindi del governo delle pubbliche amministrazioni, e che certamente non prevede una sanzione.

La distinzione tra indirizzo politico e gestione ha generato inoltre il convincimento che l'unica responsabilità fosse quella amministrativa, non potendo apprezzare e sanzionare la irresponsabilità politica, neanche su fenomeni eclatanti come il fallimento di un comune o di una regione. Non è un caso che diverse regioni hanno presentato ricorso contro il sistema sanzionatorio nei confronti dei vertici politici (cd. Fallimento della politica) contenuto nel d.lgs. 149/2011, a testimonianza della difficoltà ad accettare l'idea che la politica possa rispondere del fallimento (grave dissesto finanziario) di un Ente.

Indipendenza e responsabilizzazione dei vertici quali "beni pubblici"

Il timore che ha un governo ogni qual volta succede ad un altro di trovarsi i conti fuori posto ("polvere sotto il tappeto") e di scoprire dei buchi è ormai noto, al punto che il legislatore ha dovuto introdurre un'autorità indipendente sui bilanci, l'inventario di fine mandato e rendere il ragioniere di un ente locale non facilmente rimovibile. Questo a testimonianza della mancanza di una dirigenza forte e indipendente che svolga la propria funzione nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento, a partire dal momento centrale della vita di un ente quale è la gestione del bilancio.

I fallimenti di comuni e regioni, il debito pubblico nascosto e fuori bilancio o fenomeni più complessi come la vicenda "esodati" e i controlli sulle fondazioni e le banche chiamano in causa l'autorevolezza e l'indipendenza della dirigenza. Un "bene pubblico" poco percepito purtroppo. I danni che si possono generare da una mancata vigilanza e mancato intervento o segnalazione, anche se non esplicitamente previste dalla legge, possono essere enormi e non sono mai facilmente individuabili in quanto rilevabili solo ad anni di distanza. Dopo c'è solo da mettere le mani in tasca agli italiani e finanziare i buchi con nuove tasse. La mancata vigilanza in questo caso e la mancata utilità della pubblica amministrazione, quindi, rafforzano l'idea diffusa nell'opinione pubblica di un'amministrazione pubblica che costa solo e non produce servizi. Il male di questi anni, che ha fatto saltare il patto tra Stato e cittadino, è che la spesa per le pubbliche amministrazioni è cresciuta ma non sono cresciuti i servizi e i benefici, anzi.

Compito di una dirigenza nuova e "socialmente responsabile" dovrebbe essere oggi quello di far capire questa funzione importante, che sola può giustificare le garanzie sul conferimento dell'incarico o un elevato trattamento economico, senza che tutto questo appaia come un "*privilegium*". Una funzione che giustifichi il pagamento delle tasse da parte dei cittadini e attenui quello che i politologi chiamano "crisi dello Stato" o "disagio della democrazia".

La perdita di autorevolezza della dirigenza ovviamente ha avuto dei riflessi anche sulla retribuzione dei dirigenti, la quale non ha il problema di essere poca o troppa in astratto ma di non essere correlata a responsabilità e risultati se non per percentuali minimali. Basti ricordare, inoltre, come non sia mai stata adottata la pesatura e la proporzionalità dell'indennità di posizione parte variabile nella retribuzione della dirigenza di prima fascia. Il tema, erroneamente trattato introducendo un tetto pari a 300 mila euro, non è tanto quello di quanto prendono i dirigenti, ma di cosa sono tenuti a fare per quel compenso. Al ragioniere generale dello stato, al capo dipartimento del tesoro, al direttore dell'Inps o al direttore generale dell'Agenzia delle entrate, per citare alcune figure, non bisogna porre tanto il problema della retribuzione, ma quanto quello delle responsabilità e degli obiettivi. Guardare solo ad un lato del sinallagma, la retribuzione, e non alla prestazione, alle responsabilità e alle funzioni che dovrebbero essere assicurate significa tristemente abdicare ad ogni funzione pubblica, anche a quelle più elevate e delicate.

La distinzione tra indirizzo politico e gestione ha una sua rilevanza, però, non solo nel divieto per il politico di intervenire nella gestione, ma soprattutto nell'evidenziare le due responsabilità dei due ambiti del processo politico decisionale. Vi è una responsabilità dell'organo di indirizzo

politico nel definire i programmi, nell'assegnare gli obiettivi, nell'assegnare le risorse umane e finanziarie che non è mai stata sottoposta a verifica, che naturalmente condiziona tutto il processo di programmazione e gestione. Se i programmi e gli obiettivi formalizzati non contano, assumono rilievo altre dinamiche, come ad esempio la fiduciarità politica o il grado di accondiscendenza.

Il rapporto come è noto non è di separazione, ma di distinzione in un rapporto di condizionamento reciproco sul quale poco si riflette. Non solo il ruolo e il peso degli uffici di diretta collaborazione alterano e rendono dinamico tale rapporto, rispetto a quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. 165/2001, ma i fattori che condizionano oggi la politica ovviamente non possono non riflettersi sul rapporto con la dirigenza e con la gestione. Il ruolo dei media, ad esempio, ha degli effetti anche sulla dirigenza e sulla gestione, proprio per la presenza di un meccanismo di "distinzione" e non di "separazione" che condiziona i tempi e gli strumenti della politica (vedi utilizzo decreti legge o commissari straordinari) ma al contempo anche i tempi (e la qualità) della gestione. La complessità dei fenomeni sociali ed economici poco si concilia con i tempi dei media e dei social network che pretendono che la risposta politica segua i tempi di un articolo o di un comunicato stampa. Ciò cambia i valori e i criteri di valutazione dell'organo di indirizzo politico, che è portato ad apprezzare e preferire così la risposta celere e positiva (nel senso di conforme alla volontà politica) alla proposta fondata sulla riflessione e analisi di impatto. Chiunque abbia ricoperto un ruolo rilevante a livello di amministrazione potrà dire quante volte (poche) si sia deciso sulla base di un'analisi, di uno studio o di una ricerca e quante (tante) piuttosto sulla base di un articolo, un comunicato stampa o un'emergenza. Lo "shortermismo" di cui è ammalata la società dei consumi ha effetti nefasti sui beni pubblici e sulle generazioni future, falsando la valutazione sulle politiche e sugli interventi, e generando un forte spreco delle risorse pubbliche.

Per una governance responsabile del settore pubblico

Riflettere oggi sul rapporto tra indirizzo politico e gestione ci costringe a fare un esercizio nuovo da collocare nel contesto economico e sociale dei prossimi anni. La *governance* che dobbiamo disegnare deve innanzi tutto consentire alle nostre istituzioni di far fronte con "imparzialità" e "buon andamento" a sfide epocali come il ridisegno dello Stato, la crisi finanziaria, la crescita economica, la creazione di lavoro (quella che oggi viene definita giustamente "the coming job war"), per non parlare delle sfide demografiche e del loro impatto sul welfare state.

Richiamare queste sfide serve ad evitare l'ennesimo esercizio autoreferenziale, che fa apparire ai più il tema della distinzione tra indirizzo politico e gestione come un problema di scontro tra poteri o peggio tra caste. Quello di cui certamente non abbiamo bisogno.

Interventi normativi - non chiamiamole più riforme - dovranno avere al centro l'interesse e il bene delle generazioni presenti e future, illuminati da una declinazione moderna e aggiornata dei principi di imparzialità e buon andamento. Due riferimenti tutt'ora validi nel caos dell'era globale. Ma certamente il rapporto tra i due livelli della *governance* può essere regolato solo mettendo al centro le funzioni essenziali, i servizi e la qualità degli stessi. Occorrerà chiarezza e trasparenza sulle risorse disponibili, nonché sulle funzioni e sui servizi da assicurare, per "illuminare" e responsabilizzare l'azione sia dell'indirizzo politico sia del vertice amministrativo. Le sanzioni pur di natura diversa dovranno essere presenti sia per la dirigenza sia per l'organo politico.

Considerazioni conclusive

La crisi fiscale degli stati occidentali e in particolare di quelli europei (dal *fiscal cliff* degli Stati Uniti al *fiscal compact* dell'UE) risulta oggi particolarmente grave rispetto alla forbice ampia che esiste tra domanda di nuove e vecchie forme di protezione (dai lavori socialmente utili al diritto di cittadinanza) e crisi del debito sovrano e della capacità (efficienza ed efficacia) di intermediazione e redistribuzione del prelievo fiscale. L'organo di indirizzo politico con la crisi del debito sovrano dovrà svolgere un ruolo mai esercitato nel passato, cioè quello di gestire una contrazione permanente del reddito, data da una debolezza economica accentuata dalla riduzione della spesa pubblica. Non potrà più operare in *deficit spending*, come ha fatto negli ultimi 40 anni. Dovrà scegliere, tagliare e redistribuire risorse. Questo è il contesto di emergenza e radicalmente nuovo in cui collocare oggi il tema del ruolo e delle funzioni della dirigenza pubblica.

Chi vuole difendere il settore pubblico deve avere consapevolezza del peso fiscale dello stesso e del ruolo delicato che al contempo esso dovrebbe svolgere rispetto ai tanti fallimenti del mercato. Sappiamo tutti che l'enorme peso e costo del pubblico non è giustificato dai servizi che oggi eroga, ma probabilmente è parzialmente giustificato dal personale impiegato.

Soprattutto oggi rispetto alle sfide che coinvolgono il fallimento degli stati nazionali, occorre una visione e un progetto sul pubblico, nell'ambito del quale declinare in maniera nuova anche il tema della distinzione tra indirizzo politico e gestione.

Le norme, per la loro abbondanza e qualità, non costituiscono più un riferimento per il funzionario della pubblica amministrazione. Troppe norme provvedimento e troppe norme incoerenti, conflitti e antinomie per avere un quadro di riferimento chiaro. La legge, che ha assunto una rilevanza mediatica più che regolamentare e ben distante dal "diritto mite", è oggi chiamata ad assolvere altri fini. Non importa che venga applicata, l'importante è che venga pubblicata, rivelandosi sempre più come sovrastruttura inutile come barriera e quindi costo.

Mancando i programmi e mancando un quadro normativo adeguato di riferimento, l'incertezza e il non governo prevalgono e il rapporto tra politica e dirigenza o viene fagocitato dalle problematiche sulla spesa pubblica o si manifesta come scontro tra classi.

Prof. Francesco Verbaro