

Il commento

Spoils system, come cambiarlo

di **Tito Boeri e Roberto Perotti**

Entro la fine di gennaio il governo dovrà decidere se confermare i dirigenti soggetti al cosiddetto spoils system, cioè la facoltà per il nuovo governo in carica, entro 90 giorni dal voto di fiducia, di cambiare i vertici dei ministeri e delle agenzie poste sotto il controllo dei ministeri. Si tratta di una quarantina di persone tra segretari generali, capi dipartimento dei ministeri e direttori delle agenzie. Nessuno sembra contento dello spoils system. Il presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, ritiene che il suo campo di applicazione vada esteso, presumibilmente coinvolgendo una più ampia fascia di dirigenti (si parla di un totale di 400 dirigenti di prima e seconda fascia). Di parere opposto giuristi come l'ex ministro della Funzione pubblica, Sabino Cassese, che ritiene sufficienti le competenze e professionalità certificate da concorsi per dirigenti pubblici e propone di abolire lo spoils system.

La questione è complessa e le posizioni estreme, come sempre in questi casi, possono essere fuorvianti. Semplicemente, non c'è una soluzione che realisticamente domini un'altra in tutte le dimensioni. E le esperienze internazionali per una volta ci sono di poco aiuto. In Francia ci sono le famose scuole di pubblica amministrazione: ci vorrebbero decenni per crearle e portarle a regime, ammesso che non vengano politicizzate anch'esse. In Gran Bretagna un'agenzia indipendente monitora le nomine di migliaia di dirigenti di enti pubblici, ma non delle funzioni superiori dei ministeri, di cui invece si occupa lo spoils system italiano.

Cerchiamo quindi di capire i pro e contro dello spoils system attuale. A favore dello spoils system: un governo legittimamente eletto deve avere il diritto di essere assistito da un apparato burocratico non ostile e capace di mettere in atto l'agenda del governo, altrimenti i ministri finiranno per circondarsi di collaboratori esterni, creando di fatto un corpo separato. Lo spoils system permette anche di portare nella Pubblica amministrazione dirigenti provenienti dall'esterno, cosa che in alcuni casi può essere molto utile.

Contro lo spoils system: nell'interesse degli stessi ministri è opportuno garantire l'indipendenza delle amministrazioni. Un dirigente a rischio di perdere il proprio posto può nascondere problemi legati all'attuazione di norme scritte male per paura di apparire come qualcuno che rema contro. Inoltre gestire una macchina complessa come un ministero richiede non solo professionalità generali che si possono acquisire in altri ambiti, ma anche conoscenze specifiche che si possono acquisire solo operando in quelle amministrazioni per un certo lasso di tempo. La continuità amministrativa è anche ciò che permette di realizzare obiettivi raggiungibili solo

in un arco di tempo superiore alla durata media di un governo italiano. Le norme sui ricambi dei vertici ministeriali devono perciò conciliare l'obiettivo di rispettare il mandato degli elettori con quello di garantire indipendenza, competenza e continuità amministrativa. È importante non cadere nella retorica: nella macchina statale, come in qualsiasi altro ambito, tutti noi vorremmo persone competenti, rette, indipendenti etc. Ma competenza, rettitudine e indipendenza sono in parte soggettive: nessun ministro dichiarerà mai di aver appena nominato un malfattore incompetente. Ed è irrealistico pensare che un governo, in Italia come altrove, nomini persone competenti ma che si sono schierate all'opposizione. È dunque una questione di pragmatismo. Ci sono tre correttivi che possono essere d'aiuto nel trovare un equilibrio fra i pro e i contro dello spoils system, fermo restando che la soluzione perfetta non esiste. Il primo rimedio è forse ovvio, ma non se ne parla in questi giorni. Non riguarda lo spoils system di per sé, ma la fase a monte: la scelta dei ministri. Per governare davvero un presidente del Consiglio ha bisogno di ministri che già in partenza abbiano un minimo di competenze in materia. Altrimenti si faranno comunque dominare dalla burocrazia, quali che siano le norme sullo spoils system. Anche un politico competente nella materia non può comunque valutare il dirigente che ha ereditato dal governo precedente in soli tre mesi. Inoltre non è facile trovare alternative in tempi stretti. Indicativo il fatto che Guido Crosetto, ministro della Difesa che aveva preconizzato «l'uso del machete contro chi nelle amministrazioni pubbliche si è contraddistinto per la capacità di dire no e di perdere tempo», ha dovuto fare marcia indietro. Molti governi che pure avevano promesso di rivoluzionare i vertici della Pa hanno poi finito per riconfermare in blocco le dirigenze uscenti. Sembra perciò opportuno allungare il tempo in cui decidere se confermare il dirigente da 3 mesi a 6 mesi se non un anno. Il terzo principio è quello di rendere più intellegibile l'operato dei dirigenti. Nei passaggi di consegne conta spesso più il non detto che il detto. Richiedere un rapporto scritto e articolato ai dirigenti soggetti a spoils system può servire non tanto perché si crede nelle autovalutazioni, ma perché aiuta il ministro a capire quanto il dirigente intenda condividere le informazioni di cui dispone. Non ci convince invece l'idea di estendere lo spoils system alle seconde fasce della dirigenza. Gli azzeramenti totali della dirigenza sono troppo rischiosi. Se non altro per una questione di numeri, tra le seconde fasce si riescono in genere a trovare le professionalità di cui si necessita e il bisogno di ricorrere a decapitazioni di massa.