

Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale

CIMS

Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale

Il volume raccoglie alcune relazioni presentate in occasione del ciclo di seminari *Letture e riletture sulla Sicilia e sul Meridione*, inserito nell'ambito del progetto di ricerca FFR dell'Università di Palermo, coordinato da Salvatore Costantino, dal titolo *Genesis dei fenomeni e dei comportamenti mafiosi: istituzioni, società civile e modelli teorici in Sicilia tra Otto e Novecento*.

Il volume sviluppa, attraverso letture e riletture di opere di autori passati e recenti, noti e meno noti, l'analisi di vecchie e nuove questioni sulla Sicilia e sul Meridione, argomentate con rigore metodologico, ricchezza di dati e di spunti di policy. Questa impostazione anima i diversi saggi di: E. Felice, S. Costantino, F.M. Lo Verde, C. Giurintano, M. Saija, M.T. Gammona, F. Sidoti, A. Bellavista, P.F. Asso, G. Scichilone, M. Di Figlia, M. Benfante, A. Zanca, G. Cappello, G. Frazzica, R. Foderà, N. Vara. I contributi mostrano, fra l'altro, come sia ancora importante interrogarsi sulla genesi, sulla diffusione e sulla permanenza di categorie subculturali che continuano a prodursi e riprodursi in assenza di politiche integrate, sino a costituire parti di una modalità dell'esistenza culturale che ha plasmato il divenire siciliano. E allora è forse il caso, al di là di paradigmi astratti o totalizzanti, dei luoghi comuni, dei pregiudizi, delle aberranti concezioni pseudo-antropologiche, di riproporre, senza pregiudizi, la domanda che già nel 1945 si poneva Sebastiano Aglianò in un agile e acuto volumetto dal significativo titolo: *Che cos'è questa Sicilia? Overo, con una domanda politicamente altrettanto scomoda, che cos'è questo Mezzogiorno?*

Salvatore Costantino insegna Sociologia generale e giuridica presso l'Università di Palermo. Tra le sue pubblicazioni più recenti con per i nostri tipi, con A. Zanca: *Azione sociale e potere. Diritto e società tra moderno e postmoderno* (Milano 2012); *Una Sicilia "senza"* (Milano 2014) e *Sociologi: tra moderno e postmoderno* (Milano 2015).

Claudia Giurintano insegna Storia delle dottrine politiche presso l'Università di Palermo. Tra le sue ultime monografie: *La "Res Publica" di Francesco Luigi Ferrari* (Firenze 2009), *Augustin Cochin e il Correspondant* (Firenze 2012) e la curatela del volume *Pensiero cristiano, questione sociale e liberalismo in Francia nel XIX secolo* (Palermo 2015).

Fabio Massimo Lo Verde insegna Sociologia generale e Sociologia dei consumi e degli stili di vita all'Università degli studi di Palermo. Tra le pubblicazioni più recenti *Sociologia dello sport e del tempo libero* (Bologna 2014) e con G. Cappello e I. Modi (eds), *Mapping Leisure Across Borders*, (Cambridge 2013).

FrancoAngeli
La passione per le conoscenze

€ 38,00 (U)

ISBN 978-88-917-2583-7



9 788891 725837

243.1.11

S. COSTANTINO, G. GIURINTANO, F.M. LO VERDE (a cura di)
LETTURE E RILETTURE SULLA SICILIA E SUL MERIDIONE

LETTURE E RILETTURE SULLA SICILIA E SUL MERIDIONE

a cura di Salvatore Costantino,
Claudia Giurintano e Fabio M. Lo Verde



FrancoAngeli

LETTURE E RILETTURE SULLA SICILIA E SUL MERIDIONE

a cura di Salvatore Costantino,
Claudia Giurintano e Fabio M. Lo Verde

FrancoAngeli

Indice

| | | |
|---|------|-----|
| Prefazione , di <i>Antonio La Spina</i> | pag. | 7 |
| Introduzione , di <i>Salvatore Costantino, Claudia Giurintano e Fabio Massimo Lo Verde</i> | » | 11 |
| Il divario Nord-Sud nell'Italia contemporanea: percorsi di approfondimento , di <i>Emanuele Felice</i> | » | 16 |
| Il caso Gela: Industrializzazione senza sviluppo, modernizzazione “passiva” e classi dirigenti “estrattive” , di <i>Salvatore Costantino</i> | » | 36 |
| Patronage e clientelismo: una ri-lettura , di <i>Fabio Massimo Lo Verde</i> | » | 90 |
| Un “cospiratore” federalista siciliano: Giuseppe Motta , di <i>Claudia Giurintano</i> | » | 107 |
| Gli approdi dei Migranti: Lampedusa come Ellis Island? , di <i>Marcello Saija</i> | » | 131 |
| Giovanni Falcone e la scuola siciliana della giustizia , di <i>Maria Teresa Gammone e Francesco Sidoti</i> | » | 138 |
| Politica e amministrazione in Sicilia , di <i>Alessandro Bellavista</i> | » | 163 |
| Reti fra imprese, collaborazioni e performance aziendali: un'indagine sulle imprese siciliane , di <i>Pier Francesco Asso</i> | » | 176 |

| | | |
|--|------|-----|
| Gaetano Mosca e la nascita della scienza politica in Italia , di <i>Giorgio Scichilone</i> | pag. | 194 |
| Pio La Torre e l'epoca della vittima. Dallo spazio comunista all'immaginario antimafia , di <i>Matteo Di Fi- glia</i> | » | 212 |
| Panormus urbs ferox , di <i>Marcello Benfante</i> | » | 236 |
| “Conversazione in Sicilia” di Elio Vittorini , di <i>Aldo Zanca</i> | » | 243 |
| Chi ha paura di Tony Soprano? Storie di mafia in tv, tra tradizione e innovazione , di <i>Gianna Cappello</i> | » | 256 |
| Senso delle istituzioni e sviluppo locale: percorsi per un cambiamento possibile , di <i>Giovanni Frazzica</i> | » | 271 |
| Territori costruiti , di <i>Roberto Foderà</i> | » | 284 |
| Occorre attendere la fine del cataclisma per ridefini- re i tratti di un nuovo pensiero del Sud per il Sud , di <i>Nuccio Vara</i> | » | 298 |
| Notizie sugli autori | » | 304 |

Politica e amministrazione in Sicilia

di *Alessandro Bellavista*

Premessa

Nella storia della pubblica amministrazione italiana un tema permanente è quello della sua riforma. Si tratta di una questione che ricorre nonostante il fatto che la stessa amministrazione abbia subito, nel tempo, profondi cambiamenti (Savino 2003, p. 2169 ss.). Secondo un'autorevole ricostruzione, nel primo Novecento, nasceva quello che è stato definito come "il grande patto non scritto". E cioè, una sorta di distribuzione delle occasioni di lavoro per la quale «i giovani borghesi e piccolo-borghesi del Nord occupati nelle prime fabbriche o nel vasto indotto finanziario e commerciale; i giovani del Sud nell'impiego di Stato» (Melis 2012, p. 102). Il corollario di questa ripartizione fu che «chi entrava nello Stato non guadagnava molto. In compenso però aveva diritto al posto fisso e a lavorare poco» (ibidem).

Sicché, "poco stipendio per poco lavoro" diventò "la formula attraverso la quale i ceti burocratici meridionali furono agganciati al treno dello sviluppo pilotato dal Nord, divenendone l'ultimo vagone" (ibidem). Di tutto questo bisogna tenere conto ogni volta che si affrontano i problemi della pubblica amministrazione italiana, *rectius* delle molteplici pubbliche amministrazioni presenti sul territorio nazionale. Ciò significa, in parole povere, che l'occupazione nella pubblica amministrazione è stata storicamente utilizzata come uno strumento di politica del lavoro e quindi come ammortizzatore sociale (Cassese 1994, p. 14). Il che è avvenuto, per i motivi anzidetti, soprattutto al Sud, ma anche nel Nord del paese. Pertanto, tutti i progetti di riforma si sono sempre scontrati con il problema di rompere il suddetto patto e di rendere la pubblica amministrazione un apparato efficiente e realmente al servizio della collettività.

Altra grande questione, strettamente connessa alla prima, è stata quella dei tormentati rapporti tra politica e amministrazione (Battini 2010, p. 38 e ss.), caratterizzati dall'interferenza della prima sulla seconda (D'Orta 1994, p. 156 ss.). Il che ha indotto la ricerca di strumenti tali da impedire la costante invasione della politica nell'amministrazione e l'uso degli apparati

pubblici a scopi di raccolta del consenso elettorale, del soddisfacimento di interessi particolaristici e clientelari, e non in direzione dell'accrescimento del benessere dell'intera società (Cassese 2014, p. 137 ss.; Cassese 2007). Sicché, anche questa problematica è emersa ogniqualvolta si discuteva di qualche progetto di riforma. A ciò si aggiunge che burocrazia e politica hanno intessuto un rapporto ambiguo. Questo è stato caratterizzato dall'assenza di un *élite* amministrativa, in quanto la dirigenza ha fatto parte del corpo burocratico, attraverso l'assicurazione della garanzia dell'accesso ai vertici amministrativi concessa ai componenti della piramide burocratica. Sicché, «per assicurarsi il controllo della selezione del proprio vertice, la burocrazia ha, però, accettato un ruolo minore nell'esercizio della sua funzione (ha scambiato il ruolo contro potere)». La conseguenza è stata che la stessa burocrazia, «così facendo, è stata obbligata a esercitare le sue scelte in modo surrettizio». Il principale esempio è stato «quello di trasferire in leggi decisioni che potrebbero essere amministrative, per scaricare responsabilità e rendere meno visibile il proprio potere». E «dunque, la burocrazia italiana è riuscita a stabilire un rapporto paradossale con la politica, rispetto alla quale essa è, nello stesso tempo autonoma e asservita» (Cassese 1999, p. 9 ss.). Con l'aggravante che, per effetto delle riforme degli anni novanta del secolo scorso, è stata realizzata la precarizzazione degli incarichi dirigenziali che ha comportato un'intensificazione dell'asservimento della dirigenza e una completa riduzione, sul piano della realtà effettuale, dello spazio della sua autonomia. E tale perdita non è stata nemmeno contrastata dall'interno, in quanto la politica ha offerto quale compensazione un forte aumento delle retribuzioni dei dirigenti, specie di quelli apicali (Battini 2010, p. 40; Cassese 2014, p. 143).

Sotto tutti questi profili, l'esame del caso siciliano si presenta particolarmente interessante. Ciò perché in Sicilia si enfatizzano i tradizionali problemi del lavoro pubblico italiano e quindi sia dell'uso dell'occupazione in questo settore come misura di politica del lavoro (Santoro 2012, p. 29 ss.), sia del dominio degli organi politici sull'intero apparato amministrativo, sia quello dell'esistenza di un ambiguo rapporto tra burocrazia e politica (Garilli 1981, p. 263 ss.; D'Amico 1988, p. 293 ss.).

1. L'elefantiasi burocratica

Un primo punto da segnalare è la permanente "elefantiasi burocratica" che ha gonfiato a dismisura il numero dei dipendenti della regione, determinando un aumento della spesa pubblica e, soprattutto, l'irrigidimento della stessa. Si tratta di un fenomeno non nuovo (Fusco 1995, p. 1138; D'Amico 1978, p. 24; Salvia 2002, p. 1313 ss.), ma che, negli anni recenti, ha raggiunto un livello così eccessivo da contribuire, in misura massiccia,

al collasso delle casse regionali (Teresi, Costantino, Portelli 1986; Del Mercato, Lauria 2010, p. 57 ss.).

Come afferma la Corte dei Conti, «la spesa per il personale è una delle voci più critiche, non solo in termini finanziari, per il bilancio regionale». Peraltro, i giudici contabili, da tempo, hanno messo in luce «quei fattori strutturali che, nell'ultimo decennio», hanno determinato la crescita della suddetta spesa «e che continuano ad impedire il raggiungimento di apprezzabili obiettivi di contenimento» (Corte dei Conti 2014, p. 186).

Tra i fattori più rilevanti che, storicamente, hanno contribuito all'aumento e all'irrigidimento della spesa spiccano: «la contrattualizzazione di un ingente numero di personale precario a decorrere dal 2006, stabilizzato a tempo indeterminato nel 2011, le misure organizzative che hanno determinato l'incremento delle strutture intermedie e, conseguentemente, il fondo destinato al salario dei dirigenti; l'aumento degli oneri a seguito delle passate tornate contrattuali, significativamente ancora vigenti; l'introduzione di istituti singolari e di asimmetrie di disciplina, legislativa e pattizia, rispetto agli altri comparti» (ivi, p. 197).

In tutto questo, la Corte sottolinea che «il fattore occupazionale ha avuto, storicamente, il peso preponderante». Ciò perché «anche al netto del personale cosiddetto forestale e di quello riconducibile al perimetro pubblico allargato, la consistenza numerica del solo personale di ruolo della regione siciliana è pari al 28% di quello di tutte le rimanenti regioni italiane sommate insieme». A ciò si aggiunga che «il numero dei dirigenti è, poi, il 36% di tutti i dirigenti regionali in Italia, con un rapporto di 1 dirigente per ogni 8 dipendenti, mentre nelle rimanenti regioni è di 1 per ogni 16 (regioni a statuto ordinario o di 1 per ogni 19 (regioni a statuto speciale)» (ivi, p. 198).

Questa «elefantiasi burocratica», secondo la Corte, «solo in parte può trovare giustificazione nelle attribuzioni, per via dell'autonomia differenziata di cui gode la regione siciliana, di funzioni altrimenti di competenza statale». In realtà, «il settore pubblico è stato utilizzato per arginare, attraverso politiche assunzionali di portata superiore alle effettive esigenze, il disagio sociale derivante dall'incapacità del tessuto produttivo di assorbire la forza lavoro espressa nella regione». E inoltre, come sottolinea la Corte, «le dimensioni assunte dal fenomeno del precariato in Sicilia hanno condizionato, nel tempo, le politiche assunzionali in modo decisivo, determinando l'assoluta chiusura alle opportunità di reclutamento attraverso le ordinarie procedure concorsuali, sostituite da annosi percorsi di stabilizzazione» (ivi, p. 199). D'altra parte, anche presso le altre amministrazioni pubbliche, è sempre stata diffusa la tecnica di aggirare il principio costituzionale dell'accesso ai pubblici uffici tramite concorso, ricorrendo a varie forme di assunzioni «precarie», per poi procedere a successive stabilizzazioni o titularizzazioni (Cassese 1994, p. 17).

In particolare, l'eccessivo numero di dirigenti è frutto, com'è noto, di una distorta e abnorme interpretazione (secondo il paradigma del peggiore "sicilianismo") (Sciascia 1979; Palmeri 1995, p. 772) della normativa nazionale che ha così legittimato, surrettiziamente, promozioni di massa. In effetti, in Sicilia, con la legge di riforma n. 10 del 2000 il ruolo della dirigenza è stato articolato in tre fasce, mentre nelle amministrazioni statali e regionali esistono al massimo solo due fasce. L'operazione è servita per inserire nella terza fascia dirigenziale personale che in pratica non aveva mai svolto funzioni dirigenziali (Gullo 2000, p. 418; Ursi 2008, p. 205 e ss.).

Di ciò v'è un chiaro riscontro nelle parole del commissario dello Stato nell'impugnativa di una disposizione di una legge regionale del 2003 con riferimento alla parte che consentiva (e, in realtà, tuttora consente) il conferimento delle funzioni di dirigente generale (che è la posizione apicale) anche ai dirigenti della terza fascia. Infatti, il commissario osserva che «non appare invero consona al principio di buon andamento della pubblica amministrazione la possibilità del ricorso, per il conferimento delle funzioni di dirigente generale, anche ai dirigenti della cosiddetta terza fascia, i quali, prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 10/2000, svolgevano funzioni riconducibili a quelle della carriera direttiva e le cui capacità professionali ed attitudinali non sono state soggette, né vengono assoggettate ad alcuna valutazione e verifica prima del conferimento dei nuovi compiti».

Fatto sta che, grazie ad un'opportunistica manovra del governo regionale, l'enunciato è stato promulgato (con la legge n. 20/2003) senza il solo inciso impugnato dal commissario. Sicché, la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 131 del 2004, ha dichiarato cessata la materia del contendere. Tuttavia, la disposizione "sopravvissuta" permette tuttora l'attribuzione degli incarichi in questione ai dirigenti della terza fascia, cosa che appunto si verifica normalmente. Il che avviene sebbene rimangano forti dubbi sulla legittimità di tale operazione, com'è stato recentemente rilevato da una pronuncia giurisdizionale (cfr. Tar Sicilia, 15 maggio 2014, n. 1244). La verità è che il commissario dello Stato avrebbe dovuto impugnare l'intera disposizione per evitare che si verificasse quanto prefigurato. La vicenda è, peraltro, paradigmatica di come, talvolta, la mancanza di adeguata vigilanza del Commissario dello Stato abbia permesso alla regione siciliana di legiferare, producendo risultati in aperto contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento nazionale ed esorbitanti gli ambiti di potestà legislativa spettanti alla regione in virtù del suo statuto privilegiato. Anche se, molto più spesso, sono scoppiate delle vere e proprie "guerre giuridiche" tra il governo regionale e il commissario dello Stato: il primo convinto di essere dotato di un potere illimitato, il secondo indotto a difendere i principi dell'ordinamento (Del Mercato, Lauria 2010, p. 99).

Questo abnorme numero di dirigenti ha determinato un'insanabile tensione tra l'organizzazione e l'organico dirigenziale che comporta l'inevitabile conseguenza della mancanza di uffici dignitosi a cui preporre i dirigenti. In parole più semplici, diversi dirigenti, molto spesso, si trovano a dirigere solo loro stessi. Il che è in contraddizione con il ragionevole principio secondo cui questi lavoratori apicali, proprio perché dirigenti, dovrebbero svolgere in concreto le funzioni di veri e propri "manager pubblici" alla stessa stregua dei loro omologhi del settore privato (Corte dei Conti 2004, p. 4).

Questa situazione innalza la spesa, perché induce alla creazione di un eccesso di strutture organizzative per giustificare la collocazione del personale e dei dirigenti. La stessa Corte, infatti, come s'è visto, menziona, tra i fattori che spingono l'elevazione della spesa, l'aumento delle risorse stanziare per il pagamento delle retribuzioni di posizione e di risultato del personale dirigenziale, a seguito dell'intervenuto notevole incremento del numero degli uffici di massima dimensione e delle strutture intermedie.

Altra distorsione è data dal fatto che, negli ultimi anni, v'è stato un maggiore ricorso alla nomina di esterni nella posizione di dirigente generale, che (come già segnalato) è la figura di vertice dell'apparato amministrativo. La necessità di tale scelta è alquanto dubbia, in considerazione della disponibilità di un ampio numero di dirigenti di ruolo. E inoltre, la retribuzione dei dirigenti esterni è ben più elevata di quelli interni.

La cosa estremamente grave è la mancata attivazione da parte della regione siciliana del ciclo di gestione della performance, già in atto nel resto del paese a partire dalla fine del 2009, come prescritto dal d.lgs. n. 150/2009, il cui perno è rappresentato dall'istituzione dell'organismo indipendente di valutazione che vigila sull'attuazione delle connesse misure.

In un contesto che opera al di fuori del mercato, è evidente che solo la valutazione (per quanto sia un mito l'idea della sua pura oggettività) può svolgere il ruolo di vera alternativa funzionale al giudizio che opera il primo sull'efficienza dell'organizzazione. Quindi la mancanza di un adeguato sistema di valutazione rende del tutto autoreferenziale l'operato dell'amministrazione regionale (Corte dei Conti 2014, p. 296 ss.).

2. Lo scambio potere-sicurezza nella regione siciliana

Tutti questi elementi contribuiscono ad identificare la presenza in atto, nella regione siciliana, tra politica e apparato burocratico, di uno scambio tra potere e sicurezza di notevole intensità. Sintomatici a questo riguardo sono: i rinnovi contrattuali che hanno riguardato il personale dirigenziale e non dirigenziale, con oneri nettamente superiori a quelli garantiti a livello nazionale alla generalità dei dipendenti in servizio presso altre amministra-

zioni pubbliche; le discipline privilegiate di cui godono tutti i lavoratori regionali, sul piano del trattamento normativo, introdotte da leggi regionali o da contratti collettivi, rispetto agli altri dipendenti pubblici; prerogative sindacali di maggior favore in confronto agli altri comparti pubblici. A ciò va aggiunto che le modalità con cui sono costituiti i fondi destinati al pagamento del salario accessorio del personale e dei dirigenti sono state, sino a tempi recenti, eccessivamente favorevoli per i dipendenti e rimangono tuttora divergenti rispetto a quelle adottate nello Stato: basti osservare che qui il fondo si riduce automaticamente in proporzione ai lavoratori cessati dal servizio, nella regione siciliana no.

In particolare, la dirigenza regionale è collocata in una dimensione oscillante tra precarietà e stabilità. Gli incarichi sono precari, perché temporanei ed assegnati e (eventualmente) rinnovati o non rinnovati sulla base di un'assoluta discrezionalità del titolare del potere di nomina: il quale è, per gli incarichi non di vertice, il dirigente generale di diretta investitura politica. E, quindi, gli organi politici, di fatto, controllano a cascata tutte le assegnazioni di incarichi dirigenziali. Ma le retribuzioni sono state mantenute stabili (oltre che aumentate, come s'è visto) grazie all'operare della cosiddetta clausola di salvaguardia prevista dalla contrattazione collettiva della dirigenza regionale.

La disposizione prevede che le amministrazioni che non intendano confermare lo stesso incarico precedentemente ricoperto, e non vi sia un'espressa valutazione negativa, sono tenute ad assicurare al dirigente un incarico almeno equivalente. E per incarico equivalente si intende l'incarico cui corrisponde una retribuzione di posizione complessiva di pari fascia oppure una retribuzione di posizione il cui importo non sia inferiore del 10 per cento rispetto a quello precedentemente percepito. È evidente che l'applicazione di questa clausola vanifica ogni tentativo di razionalizzazione dell'apparato amministrativo, «perché non permette il conseguimento delle maggiori economie, che deriverebbero dalla soppressione dei posti dirigenziali in relazione alla riduzione delle strutture intermedie» (Corte dei Conti 2014, p. 285). Peraltro, l'applicazione della suddetta clausola consente di compensare e, di fatto, di «addomesticare» il dirigente che perde un incarico a seguito di scelte anche arbitrarie. Tuttavia, i costi di tutto ciò sono scaricati sul cittadino, che, in buona sostanza, ci perde due volte: la prima, perché egli paga laute retribuzioni ai dirigenti; la seconda, perché comunque egli non può avvalersi di un'amministrazione imparziale guidata da dirigenti autonomi dalla politica; la quale infatti mantiene il controllo degli incarichi e quindi il condizionamento degli incaricati.

La clausola di salvaguardia regionale, inoltre, è un *unicum* normativo, poiché la legge nazionale n. 122 del 2010 ha previsto l'abolizione di analoghi istituti di garanzia (legislativi e contrattuali) vigenti per tutte le pubbliche amministrazioni.

La tendenza della politica ad invadere l'amministrazione è inoltre simboleggiata dall'introduzione, con la legge regionale n. 2 del 2002, di una sorta di *spoils system* per tutti gli incarichi dirigenziali subapicali, collegato alla nomina del nuovo dirigente generale. La Corte costituzionale con la fondamentale sentenza n. 104 del 2007 ha dichiarato l'incostituzionalità di tale enunciato per contrasto con i principi di cui all'art. 97 Cost. Se fosse rimasta questa previsione si sarebbe estremizzata la fidelizzazione politica di tutta la dirigenza, molto di più di quanto ciò non sia già in atto, a tal punto da eliminare ogni diaframma tra politica e amministrazione.

Inoltre, di recente, il legislatore regionale (con la legge regionale n. 5 del 2011) ha coniato una sua personale interpretazione del principio di distinzione tra compiti della dirigenza politica e compiti della dirigenza amministrativa, su cui è imperniata la riforma dell'amministrazione nazionale e regionale, legittimando invasivi poteri del vertice politico di controllo diretto e sui singoli atti della dirigenza, e di conseguenza situazioni di subordinazione gerarchica della seconda rispetto alla prima. Il che contraddice l'essenza del principio di distinzione, perché consente l'ingerenza della politica nell'amministrazione, vale a dire nella concreta attuazione degli atti di indirizzo e nei singoli atti di gestione di competenza esclusiva dei dirigenti.

Emerge un quadro in cui si miscelano componenti tipiche della gestione antica del lavoro pubblico: paternalismo, elargizione a pioggia di risorse pubbliche, mercato elettorale, fidelizzazione politica, atteggiamenti opportunistici e ingerenza della politica all'interno dell'amministrazione.

Tutti questi fenomeni, inoltre, non sono nuovi, bensì risalgono fino ai tempi della nascita dell'ente regionale (D'Amico 1978, p. 37 ss.). In altri termini, lo scambio politico ha rappresentato una costante della gestione del personale regionale, i cui caratteri distintivi sono stati rappresentati dalla tirannia della politica sull'amministrazione in cambio della concessione di un regime di trattamenti privilegiati alla burocrazia (Costantino 1986, p. 54).

Il che ha prodotto la distorsione di ogni progetto innovativo e anche dell'applicazione delle riforme introdotte in determinati momenti, con il risultato finale di mantenere lo *status quo*. Funzionale a questo disegno è stata anche la scarsissima attenzione prestata all'importanza della presenza di seri processi di selezione e di formazione del personale. Difatti, gran parte del personale è stata assunta o senza concorso, oppure (specie nei tempi più recenti) con forme di reclutamento più o meno "addomesticate" in modo da stringere e rinsaldare le reti clientelari (Salvia 1993, p. 59 ss.; Del Mercato, Lauria 2010, p. 78 ss.). Peraltro, è noto che la professionalità è una garanzia dell'autonomia della burocrazia rispetto alle pressioni della politica. Di conseguenza, quest'ultima ha sempre preferito non investire sulla formazione dell'apparato. Le indispensabili professionalità elevate

sono state attinte attraverso le nomine fiduciarie o il conferimento di consulenze (Costantino 1986, p. 54). Meccanismi questi sempre dipendenti dal totale controllo della politica. In questo alveo si colloca la scelta di costituire, a partire dai primi anni duemila, nuove società a partecipazione regionale. La giustificazione formale è stata quella di avvalersi di forme organizzative snelle e dedicate a determinati compiti. In realtà, tale strumento ha permesso alla politica di creare un peculiare e parallelo mercato del lavoro a proprio uso e consumo. Infatti, grazie ad un'utilizzazione incontrollata degli schemi privatistici è stato possibile effettuare assunzioni senza rispettare la regola del concorso pubblico, ed attribuire a personale e dirigenti trattamenti esorbitanti e del tutto al di fuori dai parametri praticati nei settori genuini dell'economia (Santoto 2012, p. 45 e ss.).

3. Le prospettive di riforma

È necessario pertanto un ampio intervento volto a porre i tasselli e costruire le precondizioni affinché l'amministrazione regionale (al pari di ogni altra struttura pubblica) sia in grado di operare realmente al servizio della collettività, come prescrive il dettato costituzionale, e non come "macchina del consenso" degli organi politici.

Al momento, la regione siciliana affronta una permanente crisi finanziaria di cui, come s'è visto, la spesa per il personale è una delle voci più critiche. Comunque sia non si tratta solo di ridurre l'entità di tale fattore di incremento dei costi, ma anche di liberare la macchina regionale dal peso eccessivo della politica.

Sul primo aspetto si tratta di varare disposizioni che smantellino la galassia di trattamenti privilegiati spettanti ai dipendenti regionali. La stella polare dovrebbe essere quella dell'allineamento delle condizioni economiche e normative dei lavoratori regionali a quelle dei colleghi delle amministrazioni statali. L'elefantiasi burocratica va contrastata attraverso una chiara definizione dell'organico e della struttura organizzativa in relazione alle funzioni da svolgere, per poi procedere a forme di mobilità, anche d'ufficio, del personale regionale in esubero verso le altre amministrazioni locali e nazionali carenti di forza lavoro. In quest'ottica, l'azione deve toccare anche tutto il cosiddetto settore pubblico regionale allargato, e cioè gli oneri derivanti dal pagamento delle retribuzioni in favore di dipendenti di strutture e organismi riconducibili alla medesima regione: come il personale forestale o in servizio presso società partecipate dalla regione. Anche qui la razionalizzazione deve partire dall'accertamento se questo personale sia collegato allo svolgimento di funzioni essenziali o meno; e successivamente adottare le decisioni conseguenti che, in mancanza di soluzioni alternative, potrebbero prevedere il licenziamento dei lavoratori esuberanti.

L'aspetto nevralgico è ovviamente quello delle relazioni tra politica e amministrazione. È indiscussa l'irreversibilità del principio di distinzione tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo e l'esercizio concreto dell'attività amministrativa e gestionale. Gli organi politici esprimono l'indirizzo politico cui si deve attenere l'amministrazione e ne controllano l'attuazione. Ma tutti gli atti di amministrazione concreta e di gestione sono riservati a organi assegnati a funzionari professionali che siano imparziali e indipendenti.

Pertanto, è evidente che si tratta di modificare profondamente lo statuto della dirigenza regionale. Ovviamente esigenze analoghe riguardano anche la riforma della dirigenza statale. Infatti, tra gli studiosi è diffusa l'opinione che è necessario introdurre innovazioni normative mirate allo scopo di assicurare la garanzia dei principi di imparzialità e di buon andamento e coerenti con le direttive provenienti dalle pronunce della Corte costituzionale in materia di *spoils system* (Battini 2012, p. 45 e ss.).

Beninteso, è ormai acquisita la consapevolezza che la costruzione della struttura del rapporto dirigenziale, effettuata dalle riforme degli anni novanta, ha determinato una forte connessione strutturale tra politica e amministrazione e quindi una relazione fiduciaria tra vertice politico e dirigenza. Ciò si è realizzato attraverso il potere conferito al vertice politico di scegliere, in modo sostanzialmente arbitrario, a chi assegnare gli incarichi dirigenziali e se confermare i medesimi una volta giunti a scadenza. Tale potere è esaltato grazie all'applicazione del principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali. Il che consente alla politica di condizionare, in modo permanente, l'azione dei titolari di incarichi dirigenziali, in antitesi al principio di distinzione tra politica e amministrazione. Sicché, i correttivi da introdurre devono perseguire lo scopo di assicurare l'effettività del principio di distinzione, per evitare che la politica, una volta buttata fuori dalla porta della gestione, ne possa rientrare attraverso l'incontrollato uso del potere di nomina (Saltari 2014, p. 75 ss.).

Pertanto, il passaggio iniziale dovrebbe essere quello di operare una scissione all'interno della disciplina della dirigenza. Essa quindi andrebbe differenziata in modo tale da distinguere tra dirigenza fiduciaria e professionale¹.

La dirigenza fiduciaria è quella con attribuzioni che non comportano competenze di amministrazione concreta e di gestione. Si tratta degli incarichi con compiti esclusivi, per un verso, di partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico o, per altro verso, di coordinamento generale dell'azione amministrativa. Nel primo caso ci sarebbe una vera e propria "fiduciarità politica"; nel secondo una più limitata "fiduciarità profes-

¹ Per spunti e suggestioni nel senso di quanto indicato nel testo cfr. Battini (2012, p. 39 ss.); D'Alessio, Merloni (2013).

nale”. Per tutta questa dirigenza sarebbe giustificato uno statuto alquanto debole e un sistema di nomina e revoca connesso alle libere decisioni del vertice politico titolare del potere di investitura, con eventuali piccole differenziazioni di garanzie tra gli incarichi contraddistinti da “fiduciarità politica” o “professionale”. Per esempio, l’incarico caratterizzato da “fiduciarità politica” sarebbe sempre revocabile (cosiddetta revoca *ad nutum*); mentre l’incarico la cui “fiduciarità” è solo “professionale” dovrebbe essere revocabile, prima della sua scadenza, esclusivamente a seguito dell’accertamento della relativa responsabilità dirigenziale. Di conseguenza, per tutta la dirigenza fiduciaria avrebbe senso il mantenimento del principio della temporaneità dell’incarico e comunque la previsione della decadenza di esso alla scadenza del mandato del titolare del potere di nomina, tramite meccanismi di *spoils system*.

Per quanto concerne la regione siciliana, si tratta di verificare se l’incarico di livello più elevato, quello di dirigente di struttura di massima dimensione (cosiddetto dirigente generale), possa o meno rientrare nell’area della dirigenza fiduciaria. Ciò dovrebbe dipendere dai compiti che effettivamente svolge il dirigente generale e le figure ad esso equiparate, come il segretario generale, l’avvocato generale, l’ispettore generale, il ragioniere generale. Se essi si arrestassero alla collaborazione alla formulazione dell’indirizzo politico o al coordinamento generale dell’azione amministrativa allora i siffatti incarichi farebbero parte dell’area della dirigenza fiduciaria (Battini 2012, p. 62 ss.).

Invece, la dirigenza professionale è quella cui spettano, in modo esclusivo, gli incarichi di amministrazione concreta e di gestione. Nella regione siciliana rientrano in questa categoria tutti gli incarichi di base assegnati dal dirigente generale. Ogni decisione concernente gli incarichi dirigenziali professionali va ancorata ai risultati della valutazione sul dirigente. Sicché, la valutazione dovrebbe rappresentare il punto di riferimento essenziale delle scelte se affidare, revocare, confermare o no, e modificare gli incarichi dirigenziali.

La soluzione ottimale sarebbe quella di prevedere che questi incarichi non siano più a tempo determinato, bensì a tempo indeterminato: e quindi revocabili solo in caso di valutazione negativa.

La procedura di investitura negli incarichi professionali va esplicitamente trasformata in una valutazione comparativa tra gli aspiranti. Proprio nella regione siciliana, dove c’è un ampio numero di dirigenti, la valutazione comparativa permetterebbe di scegliere la persona più adatta per il posto da ricoprire attraverso un ponderato confronto delle capacità e dei titoli di tutti i candidati.

Il mantenimento del principio della temporaneità degli incarichi va accompagnato da misure che evitino, come oggi accade, il forte indebolimento dell’imparzialità della dirigenza. Questo perché il soddisfacimento

dell'aspettativa ad un rinnovo dell'incarico o del passaggio ad uno più prestigioso non dipende da una valutazione oggettiva dell'operato del dirigente. E, quindi, il dirigente, durante lo svolgimento di un incarico, è spinto inevitabilmente ad accettare qualunque condizionamento del titolare del potere di investitura, allo scopo di guadagnare migliori *chances* per le decisioni che concernono il suo futuro.

Sicché, la cessazione dell'incarico non dovrebbe permettere l'enfatizzazione della discrezionalità del titolare del potere di nomina, che si ritrova a dovere scegliere sulla sorte del dirigente. E, al tempo stesso, non sono ammissibili clausole di salvaguardia del genere di cui s'è parlato poc'anzi. La garanzia migliore sarebbe quella di prevedere che, in caso di valutazione positiva, il dirigente ha il diritto ad una conferma dell'incarico scaduto, a meno che non accetti volontariamente un altro incarico.

La linea direttiva dell'intervento dovrebbe essere quella di favorire la creazione di una dirigenza come *élite* amministrativa ovvero come "corpo", autonomo e professionale, che sia responsabile della sua azione di attuazione dell'indirizzo politico, ma che sia libera da qualunque forma di pressione o di influenza contrastante con i principi di imparzialità e di buon andamento. Ciò ovviamente richiede la costruzione di vie di accesso speciali al vertice amministrativo, basate su un'accurata selezione meritocratica e competitiva, staccando realmente la dirigenza dal resto del personale e limitando al massimo la possibilità di carriere interne dai gradini più bassi verso l'alto. Peraltro, il concetto di *élite* amministrativa presuppone che il numero dei dirigenti sia estremamente limitato. Mentre in Italia, e soprattutto in Sicilia, si assiste ad una sostanziale ipertrofia della categoria, con l'effetto di una sorta di *todos caballeros*. Inoltre, è fondamentale il ruolo della formazione: la preparazione della dirigenza (e, come s'è appena detto, lo stesso vale per il reclutamento) va affidata ad appositi istituti che fungano da laboratorio per la maturazione delle specifiche competenze richieste e per l'introduzione del valore fondamentale che essere dirigenti non significa essere al servizio dei capricci della politica, bensì essere al servizio della collettività dei cittadini. D'altra parte, l'esperienza delle moderne pubbliche amministrazioni dimostra la persistente validità dell'insegnamento weberiano, secondo cui la preparazione professionale è fonte di potere (Garilli 2003, p. 115 ss.). Sicché, la dirigenza regionale dovrebbe accettare la scommessa di investire sul proprio futuro, in modo tale da essere parte attiva del processo di sviluppo della Sicilia. Ovviamente anche il polo della politica dovrebbe percepire l'importanza di una riforma della macchina e dell'apparato burocratico regionale e, in particolare, della dirigenza. E' evidente che la politica potrebbe temere però di perdere il controllo dell'amministrazione se appoggiasse innovazioni nella direzione qui esposta. Tuttavia, una molla decisiva potrebbe essere costituita dai cittadini attraverso scelte elettorali più oculate, verso quelle nuove aggregazioni che

già ora concepiscono che la politica non può essere tutto e che necessita, per realizzare i suoi programmi, di un apparato burocratico imparziale e veramente competente.

Bibliografia di riferimento

- Battini S. (2010), *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un equilibrio tra distinzione e fiducia?*, «Giorn. dir. amm.»
- Battini S. (2012), *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, «Riv. trim. dir. pubb.»
- Cassese S. (1994), "Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi", in *L'amministrazione pubblica italiana*, 2° ed., a cura di Cassese S., Franchini C., il Mulino, Bologna.
- Cassese S. (1999), *I caratteri originali della storia amministrativa italiana*, in *Le carte e la storia*.
- Cassese S. (2007), *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Cassese S. (2014), *Governare gli italiani*, il Mulino, Bologna.
- Corte dei Conti (2004), Sezione di controllo per la regione siciliana, *Relazione sull'esito del controllo sulla gestione in tema di attuazione della legge regionale n. 10 del 2000*, 21 giugno 2004, Palermo.
- Corte dei Conti (2014), Sezioni riunite per la regione siciliana, *Relazione sul rendiconto generale della regione siciliana per l'esercizio finanziario 2013*, Palermo.
- D'Alessio G., Merloni F. (2013), *I rapporti tra politica e amministrazione*, aprile 2013, in Astrid.it
- D'Amico R. (1978), *Burocrazia e ente regione. L'apparato amministrativo della regione siciliana*, il Mulino, Bologna.
- D'Amico R. (1988), "La regione Sicilia", in Isap, *Le relazioni fra amministrazioni e partiti*, vol. I, Giuffrè, Milano.
- D'Orta C. (1994), *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione*, «Riv. trim. dir. pubb.»
- Del Mercato E., Lauria E., (2010), *La zavorra*, Laterza, Roma.
- Fusco A. (1965), *Rapporto sulla riforma della burocrazia nella regione siciliana*, in *Cronache parlamentari siciliane*, 1965, n. 12.
- Garilli A. (1981), "Il caso dell'amministrazione regionale siciliana", in *Il sindacato nella pubblica amministrazione*, a cura di Ferraresi F., Romagnoli U., Treu T., Edizioni lavoro, Roma, 1981.
- Garilli A. (2003), *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, «Giorn. dir. lav. rel. ind.»
- Gullo N. (2000), *La riforma della dirigenza della regione siciliana alla luce della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10*, «Nuove autonomie».
- Melis G. (2012), *La pubblica amministrazione: una riforma mancata*, «Giorn. dir. amm.»

- Palmeri G. (1995), *Appunti sulla costruzione del corpo burocratico della regione siciliana*, in «Nuove autonomie».
- Saltari L. (2014), *I profili strutturali: la nomina dei dirigenti*, in *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, in IRPA Working Paper – Policy Papers Series No. 1.
- Salvia F. (1993), *L'amministrazione della regione siciliana: profilo storico*, «Nuove autonomie».
- Salvia F. (2002), "Profilo storico della burocrazia della regione siciliana. Riflessioni sulle "riforme" e sulla "non biodegradabilità" degli apparati pubblici. Elogio della stabilità", in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Giuffrè, Milano.
- Santoro P. (2012), *Mercato del lavoro pubblico e mancato sviluppo locale: il caso della regione Sicilia*, «Riv. trim. scienz. amm.»
- Savino M. (2003), "Le riforme amministrative", in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Cassese S., 2 ed., Giuffrè, Milano.
- Sciascia L., (1979), *La Sicilia come metafora*, Mondadori, Milano.
- Tar Sicilia, 15 maggio 2014, n. 1244.
- Teresi F., Costantino S., Portelli I. (1986), *La difficile riforma: amministrazione e burocrazia in Sicilia*, Palumbo, Palermo.
- Ursi R. (2008), "La dirigenza regionale: il caso della regione siciliana", in *La dirigenza pubblica. Analisi e prospettive*, Torino, Giappichelli.