

# L' OMBRA DEI POLITICI SUI MANAGER DI STATO

di SABINO CASSESE *La Repubblica* 11 febbraio 1998

**Il governo ha preso una decisione di rilevanza costituzionale, più importante di molte di quelle della Bicamerale.** La decisione consiste di tre parti. I dirigenti generali vengono "contrattualizzati". Tutti i dirigenti sono nominati per non più di cinque anni. I dirigenti di più alto grado debbono essere confermati da ogni nuovo governo. In pratica, questo vuol dire che anche i segretari generali dei ministeri dovranno organizzarsi sindacalmente; che anche i più modesti direttori di divisione dovranno assicurarsi i favori del governo (cercando, però, di non scontentare l' opposizione); infine, che i segretari generali della Farnesina e della Difesa, il Ragioniere generale dello Stato, il direttore generale del Tesoro, il direttore generale dell' Inps, i capi dei maggiori dipartimenti ministeriali, tutti i direttori generali di enti nazionali, insomma qualche centinaio di persone, dovranno avere il gradimento di ogni nuovo governo per rimanere al loro posto.

**Mai nessuno aveva tentato un tal colpo.** Non il ciclone Thatcher, che aveva rispettato il modello "Whitehall" di una burocrazia centrale che resta con governi dell' una o dell' altra parte. NON LA sinistra francese che, andata al governo, aveva tinto di rosa l' "élite" amministrativa aspettando semplicemente le normali scadenze dei pensionamenti e attingendo, comunque, al solito vivaio di grandi commessi, l'Ena. **Neppure, "si parva licet", Mussolini,** che, anzi, aveva valorizzato la burocrazia esistente limitandosi ad epurare i ferrovieri scomodi e si vantava negli anni Trenta, di governare con i direttori generali.

Poiché il passo è importante **e va ben al di là della delega che il governo ha ricevuto dal Parlamento,** sarà bene valutarlo più da vicino, partendo dalla situazione esistente.

Quello della dirigenza costituisce, in Italia, un mondo cristallizzato. Il dipendente pubblico, entrato in carriera secondo il criterio del merito (con concorso), avanza secondo il criterio dell'anzianità, almeno fino al penultimo grado, perché per accedere all' ultimo, quello di dirigente generale, c' è bisogno di una decisione del governo. Ma, finora, le decisioni del governo hanno spesso rispettato l'anzianità di carriera. Ne è risultato un mondo fin troppo stabile chiuso in sé stesso, che **bilanciava l'estrema instabilità dei governi.** Questo mondo è **ossessionato dal diritto e, quindi, bizantino,** sia perché è stato così educato, sia perché trova nella legge uno scudo all' invadenza dei ministri, sia perché è esso stesso che sforna le norme che diverranno legge, sia, infine, perché sa applicare le leggi ai nemici e interpretarle per gli amici. In una parola, la situazione attuale è lontana dall' essere l'ottimo: è soltanto il meno peggio (ma è **molto migliore che in quell' altra parte dello Stato, il settore pubblico**

**industriale**, nel quale hanno dominato politica e lottizzazione, con i guasti noti).

Per mutarla, si doveva prendere **ciò che vi è di buono (l'imparzialità, la distanza dalla politica, la stabilità)** e introdurre ciò che manca: una scelta più attenta alle qualità e al merito, maggiore apertura verso l'esterno. In questo senso, la decisione di rendere revocabile l'incarico (pure presa dal governo) va nella direzione giusta. Ma, poi, il governo ha voluto strafare ed ha sbagliato.

In primo luogo, infatti, è inopportuna la contrattualizzazione dell'alta dirigenza. O, meglio, **è inopportuno sottoporre a contratto collettivo i massimi dirigenti**. Le persone che stanno nelle posizioni-chiave, infatti, possono essere considerati **i datori di lavoro pubblici**, non la controparte. Come potranno giocare i due ruoli? Con quale distacco il Ragioniere generale dello Stato fisserà i limiti di spesa per la contrattazione, se questa si applica anche a lui? E a quale sindacato si iscriverà per tutelare i suoi interessi? **Non accadrà che i sindacati maggiori diventeranno i rappresentanti legali anche dell'alta dirigenza?** Non vi saranno, quindi, pericolose **confusioni di ruoli?**

In secondo luogo, la decisione per cui tutti gli incarichi di direzione degli uffici pubblici **sono conferiti a tempo determinato**, per una durata non superiore a cinque anni, mette nelle mani del governo un potere enorme. Intanto, la norma è scritta in modo che si può essere incaricati anche per un anno solo. Ammettiamo che si opti per il massimo, e cioè cinque anni. Questo termine ricorda pericolosamente la durata della legislatura (Parlamento e - si spera - governo): ma quali saranno i risultati pratici di questo **preariato dirigenziale?** Inevitabilmente, che ognuno cercherà i suoi santi in paradiso, senza, però inimicarsi l'opposizione, perché anche di questa si potrebbe avere bisogno.

Peggiora ancora la terza norma, per cui gli **incarichi di direzione dei maggiori uffici possono essere rinnovati, all'inizio di ogni legislatura**, dal governo che entra in carica in base ai risultati elettorali, entro novanta giorni dalla sua costituzione. Una disposizione di questo tipo c'è solo per il segretario generale di Palazzo Chigi, per le direzioni del ministero dell'Università, dove fu improvvidamente introdotta da un ministro socialista, e per gli enti locali. Questa norma comporta che le cento persone che contano nelle amministrazioni non hanno più un diritto all'ufficio, essendo questo precario. È irragionevole pensare che si sentiranno meno sicure e che si schiereranno con questo o con quello, purché al governo? Si può dubitare che, domani, sapremo l'affiliazione politica del segretario generale della Farnesina, del direttore generale dell'Inpdap e del segretario generale della Difesa?

## **Questa decisione governativa è sbagliata per tre motivi.**

**Primo: confligge** con la prescrizione di legge (ora fatta propria dalla Bicamerale) per cui **la politica è separata dall' amministrazione**: alla prima spetta di dirigere e controllare, alla seconda di gestire. Se la carriera e la sorte dei dirigenti è ogni giorno nelle mani del governo, quest' ultimo è padrone anche della gestione giorno dopo giorno.

**Secondo: è contraria a tutta la tradizione e la cultura italiane** da Silvio Spaventa e Marco Minghetti in poi: queste sono state sempre contrarie alla politicizzazione del servizio pubblico e favorevoli alla sua neutralità.

**Terzo: produce un assetto monista della costituzione**, dove chi occupa il governo, può occupare anche tutti i posti che da esso, dipendono, **eliminando la naturale dialettica ministro-direttore generale**. L' errore è tanto più grosso in quanto l'alta burocrazia con gradimento politico verrebbe ad affiancarsi ai gabinetti ministeriali, che rimangono. E perché lo fanno proprio coloro che hanno alimentato per anni l'occupazione del potere e la lottizzazione. Quegli stessi che, richiesti di contenere gli appetiti, sanno solo rispondere che il governo deve pur fare le nomine, se ci sono i posti. Fingendo di ignorare che la soluzione consiste nel limitare il numero dei posti sui quali si deve esercitare la nomina governativa. E - con la decisione ora presa - aumentando il numero delle poltrone per le quali il governo deve decidere.

In conclusione, **questa decisione produrrà guasti profondi**, politicizzando fino in fondo quel che deve rimanere separato dalla politica; **portandoci nella direzione opposta a quella di tutti i principali paesi del mondo, che sono alla ricerca di ulteriori modi per isolare l'amministrazione della politica; introducendo in Italia il sistema delle spoglie**, per cui il vincitore politico occupa i posti di rilievo anche dell'amministrazione; facendo prevalere ancora una volta Rousseau su Montesquieu.

di SABINO CASSESE 11 febbraio 1998