

# Spoil system? Non scherziamo

di FRANCO BASSANINI\* La Repubblica 12 febbraio 1998

Caro direttore,

le **critiche di Sabino Cassese alla riforma dell' amministrazione** proposta dal Governo meritano un' attenta risposta. **Esse riguardano un solo segmento** del vasto disegno di riforma approvato dal Governo Prodi: le nuove disposizioni sui dirigenti delle amministrazioni dello Stato.

La riforma comprende anche un forte snellimento delle funzioni e dei compiti statali (lo Stato si concentra sulle sue funzioni essenziali, sul suo core business), **il trasferimento a Comuni, Province e Regioni di molti poteri dello Stato (il federalismo amministrativo)**, una vasta semplificazione delle leggi e dei regolamenti, l'abrogazione di autorizzazioni, licenze ed altri procedimenti amministrativi, la liberalizzazione di settori economici importanti (il commercio, ma non solo). Su queste parti della riforma Cassese ha già espresso un giudizio positivo, del quale gli sono grato.

Quanto all' **impiego pubblico** e all' organizzazione amministrativa **vi sono pure molte altre novità**: il completamento della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, avviata da Amato e da Cassese; l' aziendalizzazione dell' organizzazione delle amministrazioni; l' introduzione anche nel settore pubblico di forme di flessibilità del lavoro, come il lavoro interinale: nuovi strumenti necessari per rendere effettive e applicabili riforme introdotte proprio da Cassese (in tema di mobilità, di codici etici, ecc.); il trasferimento al giudice ordinario delle controversie sul pubblico impiego (addio ai Tar!). **Cassese ne tace, dunque acconsente (così almeno spero).**

Veniamo alla **dirigenza**: il Governo propone di adottare un **modello già sperimentato. è quello in vigore nei Comuni medi e grandi e nelle Province** (leggi 142 del 1990 e 127 del 1997): indipendentemente dalle opinioni politiche, i sindaci (da Albertini a Rutelli, da Bassolino ad Enzo Bianco) dicono che sta dando buona prova. Ma è anche lo stesso modello adottato da dieci anni per i massimi dirigenti della Presidenza del Consiglio (Segretari Generali, Capi dei Dipartimenti), e per tutti i dirigenti dei Ministeri dal contratto collettivo del 1996. Ossia: gli incarichi dirigenziali sono, di norma, temporanei; sono revocati prima del termine in caso di verificata inosservanza delle direttive, ovvero allorché non siano raggiunti gli obiettivi assegnati a ciascun dirigente.

Dunque **il dirigente non è inamovibile; e risponde dei risultati** della sua attività di manager pubblico. Il Governo propone di introdurre le stesse regole anche per i dirigenti generali dei Ministeri, gli unici ancora esclusi. Anche per loro, dunque incarichi temporanei; responsabilità dei risultati; revoca dell'incarico in caso di inefficienza e, nei casi gravi, licenziamento, con procedure imparziali e senza arbitrio politico. Per una piccola quota tra loro (i top manager, una trentina, su 600) si propone anche che il primo governo di ogni legislatura possa avvicendarli, se crede (non licenziarli): qualcosa di meno di ciò che possono fare i sindaci con il segretario generale e il direttore generale del Comune.

La possibilità di nominare dirigenti prendendoli dall' esterno (dalle aziende private, per esempio) è limitata ad un massimo del 5%. Peraltro è una possibilità che c' è anche oggi (in teoria senza limiti, salvo quello delle vacanze di organico).

**Siamo allo spoils system?** Vi è il rischio di politicizzare l' amministrazione? Non scherziamo. **Ne siamo lontani mille miglia.** Lo spoils system è un modello abbastanza diffuso tra i Paesi dell' Occidente. Negli **Usa** il presidente nomina direttamente le 500 persone che fanno parte dell' Executive Schedule e si procede con nomina politica per un buon numero delle 7000 cariche direttive del Super Grade Level. Nella **Repubblica Federale Tedesca** i gradi più alti dell' amministrazione sono ricoperti dai politische Beamte, la cui nomina è disponibile per il Governo in carica. In **Gran Bretagna** il 75% del personale lavora ormai in agenzie (le Next Steps), i cui direttori operano sulla base di un contratto, rispondono direttamente al Ministro e per circa il 40% sono estranei al Civil Service.

Nello spoils system il nuovo Governo nomina i nuovi dirigenti e manda a casa i vecchi. Nel sistema che noi proponiamo, nessuno va a casa per ragioni politiche. Il nuovo Governo (ma solo all' inizio della legislatura, non in caso di rimpasto o "ribaltone") può confermare o meno una trentina di top manager. I non confermati passano ad altro incarico. La dirigenza statale continua a costituire un corpo al quale si accede per concorso o per corso-concorso. Solo per una modesta quota (il 5 per cento) i dirigenti possono essere assunti (a termine) dall' esterno. Non solo: in un decreto, già previsto per luglio, saranno introdotte forti garanzie per i casi di revoca del dirigente inefficiente, compresa la costituzione di un organismo neutrale (snello) che lo garantisca da ogni possibile arbitrio del politico. Dunque nulla a che fare con lo spoils system.

Resta quindi, nuda e cruda, **la questione di fondo. Se i dirigenti generali dello Stato, unici, debbano essere inamovibili.** Se debbano o no rispondere dei risultati della loro attività. Se si debba continuare - come oggi si fa, e Cassese lo sa - a nominare un burocrate al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti, in qualche prestigioso organismo internazionale, al vertice di un ente o di una banca pubblica, solo per poterlo sostituire. Un burocrate, si badi, nominato sempre dal potere politico (in passato); e che dal potere politico ottiene oggi, per andarsene, la promozione in qualche organismo nel quale, forse, altri meriterebbero più di lui di essere nominati. L' inamovibilità copre questa stortura. La temporaneità dell' incarico la cancella. Aggiungo che la difesa dell' inamovibilità e della irresponsabilità dei dirigenti generali si capirebbe bene se tutto funzionasse per il meglio (come, in qualche misura, in Francia); sorprende sulla bocca di Cassese che conosce bene i limiti della burocrazia pubblica italiana.

Ancora: **la proposta del Governo rafforza la separazione fra politica e amministrazione, elimina le ingerenze dei politici nella gestione amministrativa, garantisce l' autonomia dei dirigenti.** Ma proprio per questo, i dirigenti **devono rispondere dei risultati del loro lavoro, non possono essere inamovibili.** E al politico (al sindaco, al Ministro) deve restare, con il potere di fissare obiettivi e indirizzi, quello di confermare i dirigenti, al termine del loro mandato, o di sceglierne di nuovi. Altrimenti, di che cosa potranno rispondere il Governo e il Sindaco ai cittadini e alle assemblee elettive? Il ruolo

della politica (degli eletti) deve essere ben circoscritto. Ma non può ridursi a zero. Né cedere le responsabilità proprie della politica ad una burocrazia inamovibile (e che finora si è riprodotta, peraltro, per cooptazione politica).

Il professor Cassese avanza infine un'obiezione di fondo sulla privatizzazione della dirigenza generale: può il Ragioniere generale dello Stato contrattare con se stesso? La legge che oggi definisce lo status e il trattamento economico dell'alta dirigenza darebbe perciò a suo avviso maggiori garanzie di imparzialità. Ma i contratti collettivi non li fa il Ragioniere generale ma un organismo tecnico di parte pubblica, l' ARAN. Il Governo dà le direttive all' ARAN e, con l'approvazione del Parlamento, stabilisce le compatibilità finanziarie: qui gioca un ruolo anche il Ragioniere generale. Ma lo gioca comunque, oggi, anche per la dirigenza non contrattualizzata. Dunque già decide oggi anche per se stesso: per questo l'obiezione di Cassese non vale.

\* Ministro della Funzione Pubblica - FRANCO BASSANINI\*12 febbraio 1998