

DIRIGENTI PUBBLICI MEGLIO SE A TEMPO

il decreto Bassanini non apre al lo spoils system, ma un nuovo rapporto fra Stato e alta burocrazia

Massimo D'Antona, Il sole 24 ore 4 marzo 1998

La discussione suscitata da Sabino Cassese con le sue critiche allo schema di decreto legislativo che riordina la dirigenza generale dello Stato, rischia di disperdersi su **questioni secondarie o semplicemente mal poste**, e di evitare così il punto cruciale che Cassese solleva.

Tra le questioni semplicemente mal poste, vi è sicuramente quella nello **spoils system, ossia della facoltà del governo entra in carica di mandare a casa l'intero vertice dell'amministrazione**, per sostituirlo con i propri uomini. Lo schema di decreto legislativo non prevede nulla di simile. Lo schema legislativo prevede che a ogni legislatura - e non a ogni cambio di governo - gli incarichi chiave dell'attuazione dell'indirizzo politico, come ad esempio i segretari generali dei Ministeri o i capi-dipartimento, possano essere confermati o rinnovati dal Governo che entra in carica. Il che significa che all'inizio della legislatura alcune decine di altissimi dirigenti potrebbero essere, non mandati a casa, ma assegnati a diverso incarico.

È vero, invece, che lo schema di decreto del legislativo stabilisce la temporaneità di tutti gli incarichi di direzione di uffici dello Stato, incarichi che non possono superare i cinque anni, anche se sono rinnovabili. **La temporaneità degli incarichi è una garanzia per entrambi le parti.** Per il governo, che può giudicare i dirigenti dei risultati, distribuire le responsabilità in funzione delle capacità e, ovviamente, pagare chi ottiene i migliori risultati. E per i **dirigenti** che, una volta accettati obiettivi e ottenute le risorse, hanno **un'autonomia gestionale garantita per tutta la durata dell'incarico**, dato che quest'ultimo può essere revocato prima della scadenza solo per comprovata inefficienza.

Non stupisce che lo schema di decreto legislativo sia stato accolto dai dirigenti generali dello Stato, con riserve, ma anche con grande attenzione. Molti di loro **hanno tutto da guadagnare dall'avvicinamento alle condizioni contrattuali dei dirigenti privati**, e comprendo bene che la riforma, se abolisce alcuni degli attuali privilegi, primo fra tutti l'inalterabilità delle funzioni, apre nel lo stesso tempo una **prospettiva di valorizzazione professionale ed economica** che allo stato delle cose è del tutto preclusa ai migliori.

I dirigenti generali non sembrano voler difendere l'inaffidabilità, chiedono semmai garanzie di autonomia di gestione ed imparzialità nella valutazione dei risultati. Ma se la riforma presentata dal governo, esaminata con un minimo di obiettività, non introduce lo spoils system, limitandosi a sancire la fine dell'inaffidabilità dell'alta dirigenza dello Stato, e perfino i diretti interessati non ne respingono l'impianto, anche se chiedono garanzie di imparzialità nelle valutazioni, **qual è la vera questione è suscitata dagli interventi di Cassese, che rischia di restare nell'ombra?**

Ciò che **Cassese difende**, con tutta evidenza, è una concezione del rapporto tra politica e amministrazioni: è la **concezione dell'alta burocrazia come corpo professionale, proprio grazie all'immunità delle vicende politiche dei governi, è il custode della legalità, dell'uniformità e della continuità dell'azione dello Stato**. L'alta burocrazia che funziona da contrappeso al potere politico, grazie alla garanzia di status e all'immunità delle vicende dei governi, è un modello che ha nobili ascendenze nel pensiero giuridico europeo, che ha dato buona prova di sé dove l'alta burocrazia è un'élite e lo Stato nazionale gioca ancora un ruolo fondamentale di unificazione della società, come in Francia.

Il punto cruciale che Cassese solleva e dunque essenzialmente questo: **l'inaffidabilità** (salvo il "*promoveatur ut amoveatur*") del Ragioniere generale dello Stato o del capo del Dipartimento delle entrate, e via scendendo fino all'ultimo direttore generale del ministero, **è davvero essenziale**, come sembra sostenere Cassese, per un corretto equilibrio tra politica amministrazione? È vero, detto altrimenti, che il governo sbaglia a voler riformare il modello dell'alta burocrazia inaffidabile, introducendo la temporalità dell'incarico e la retribuzione legata ai risultati anziché alle anzianità?

Vorrei davvero che Sabino Cassese ritornassero questo punto, che viene sollevato giustamente seppure in un contesto che rischia di generare confusione. E', pertanto, utile contribuire alla discussione proponendo **tre domande**.

Innanzitutto di quale stato parliamo? Se lo stato italiano esistente, quello cui abbiamo rapporti quotidiani è osservazione comune che l'alta burocrazia inaffidabile non l'ha protetto dallo strapotere della politica ne ha evitato nel corso degli ultimi vent'anni una crisi di legalità di razionalità e di efficienza che a pochi paragoni nel panorama europeo. E non parliamo della funzione unificatrice della società italiana. Le spinte separatiste nelle aree forti del paese sono alimentati in larga misura da una crisi di legittimazione dello Stato nazionale di cui la burocrazia centrale è stato in buona parte responsabile. Mi domando, insomma, se l'esperienza italiana suggerisco di rafforzare o di superare l'inaffidabilità dell'alta burocrazia dello Stato.

Seconda domanda: l'amministrazione dello Stato è di natura diversa dalle altre amministrazioni, e di riflesso l'alta burocrazia deve godere di speciali prerogative del rapporto con la politica? Non è una domanda oziosa visto che la necessità di una dirigenza protetta dall'inamovibilità è affermata essenzialmente con riferimento allo Stato, e non alle regioni o agli enti locali, dove il modello della dirigenza con incarico a termine, che risponde direttamente alla giunta e al sindaco, si ormai affermato e con buoni risultati.

Terza domanda: il governo non è l'azionista di riferimento dello Stato, scrive Cassese, e non deve comportarsi come se lo fosse. Ma, quanto più si va sistema politico maggioritario, tanto più chi governa risponde direttamente al paese dell'attuazione del programma il quale è stato eletto. L'alta dirigenza, da cui dipende la realizzazione operativa, a chi risponde? E anche se è un'articolazione delle democrazie, che opera su un piano distinto dalla politica, risponde a questa e quindi in ultima istanza agli elettori? Oppure come sembra suggerire Cassese, è un potere tecnocratico indipendente dalla politica e garante della continuità dello Stato? Ma, se è così, di chi è lo Stato?

Massimo D'Antona, 4 marzo 1998