

Lo spoils system

UNA CLASSE
DIRIGENTE
NEUTRALE

di Sabino Cassese

Tremano gli alti burocrati. Il ministro della Difesa, il 28 dicembre scorso, ha dichiarato al *Messaggero* che occorre usare il «machete» «contro chi nelle amministrazioni pubbliche si è contraddistinto per la capacità di dire no e di perdere tempo». È poi ritornato, il 4 gennaio, sul tema, parlando a *La Repubblica* e affermando che «ognuno si sceglierà i propri collaboratori, come hanno fatto tutti». Due giorni dopo, sul *Corriere della Sera*, ha lamentato la «non funzionalità di un sistema i cui tempi, le cui procedure, i cui vincoli rendono infinitamente più difficile per tutti operare a ogni livello, rispetto a qualsiasi altro Paese

moderno». Il presidente del Consiglio, nella conferenza stampa di fine anno, ha annunciato «una forte riforma della legge Bassanini».

Con gli alti burocrati, tremano anche i livelli inferiori, perché la precarietà scende per i rami e i cattivi esempi vengono imitati. Molti hanno vissuto il passaggio dell'ultimo decennio del secolo scorso, quando le privatizzazioni hanno fatto cessare la lottizzazione nelle banche pubbliche e nel sistema delle partecipazioni statali, e la fame di posti della politica si è rivolta alla pubblica amministrazione.

Di qui una moltiplicazione del «sistema delle spoglie», che — come un virus — si è diffuso e differenziato in tante altre parti del corpo amministrativo.

Lo spoils system Si dovrebbe superare il circolo vizioso per cui ogni parte politica, quando va al governo, porta i suoi uomini

ADESSO AL PAESE È NECESSARIA UNA CLASSE DIRIGENTE NEUTRALE

Al di là dei partiti

La burocrazia deve essere selezionata secondo criteri oggettivi, non in base alla adesione alla ideologia di questo o quel partito. Ma deve lasciarsi dirigere dal governo senza frenare o sabotare

Le norme che hanno introdotto il sistema definito delle spoglie risalgono all'ultimo decennio del secolo scorso, ma sono ora contenute in una legge di vent'anni fa, secondo la quale gli incarichi più alti dell'amministrazione, quelli di segretario generale e di capo dipartimento dei ministeri e quelli di direttore delle agenzie, incluse quelle fiscali, cessano decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia del governo. È stato così creato un automati-

simo. La durata dell'incarico corrisponde a quella del mandato di chi ha nominato: *simul stabunt, simul cadent*. Si tratta di una normativa utilizzata da tutti i governi degli ultimi trent'anni, ispirata dalla prima ondata di populismo in Italia e dall'idea che la burocrazia remasse contro la politica. È evidente che, unita a governi con diciotto mesi di vita media, ha



prodotto una forte instabilità amministrativa: basta sommare ai tre mesi di attesa quelli necessari per familiarizzarsi con i vecchi dossier, per capire quanto poco tempo resta per la gestione.

I governi avevano già in precedenza — e continuano ad avere — estesi poteri di nomina, ma solo alla scadenza dei titolari, quando un alto amministratore lasciava il servizio, per andare in pensione o per termine della durata del mandato. Così si rinnovano i vertici degli enti pubblici, di alcune autorità amministrative indipendenti, delle società partecipate, i cui titolari normalmente hanno un mandato di durata triennale. Si è poi aggiunto un istituto prima sconosciuto, definito, secondo l'uso americano (dove l'istituto è esistito fino al 1883) «sistema delle spoglie».

Di questo sistema, che impone una conferma o la nomina di altra persona alla caduta di ogni governo, non c'era bisogno perché ogni ministro ha i suoi collaboratori, che sceglie discrezionalmente e fanno parte di quello che si chiamava una volta gabinetto (ora ufficio di diretta collaborazione). I gabinetti, una volta di piccole dimensioni e con pochi poteri, sono ora aumentati di dimensione (ognuno oscilla tra 150 e 300 addetti, spesso dando posti a politici non più candidati o non eletti) ed hanno acquisito poteri di fatto prima inesistenti.

Che il sistema delle spoglie funzioni male, è sotto gli occhi di tutti. Se avesse funzionato, non saremmo qui a lamentarci ogni giorno del malfunzionamento delle pubbliche amministrazioni. La precarizzazione delle figure apicali produce un manipolo di transeunti, poiché le crisi dei governi sono frequenti; anche chi è confermato sta «come d'inverno sugli alberi le foglie». Ha un effetto indiretto, sotterraneo: sollecita a entrare nelle grazie delle forze politiche. Crea un anomalo rapporto di fiducia (quante volte i politici si sono chiesti «mi fido o non mi fido?»). Incide sulla imparzialità della pubblica amministrazione, che è un principio costituzionale. Annulla la separazione dei compiti tra politica, che indirizza e controlla, e amministrazione, che gestisce, separazione che fu introdotta nel 1993. Crea un circolo vizioso per cui ogni parte politica, quando va al governo, porta, sia pure per un periodo ridotto, i suoi uomini, con l'effetto di contribuire al dissesto amministrativo. Non consente l'attuazione di quell'articolo della Costituzione che richiede che «siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» perché le scelte compiute nelle conferme o nelle nuove nomine dei governi sono completamente discrezionali, non trasparenti, non fondate su criteri prestabiliti, non aperte a tutti, non assicurano il rispetto del principio del merito, comportano una inevitabile politicizzazione, o almeno sensibilizzazione alla politica, della burocrazia e sono destinate a durare per la sola vita del governo nominante. Rompe quel delicato equilibrio, che deve essere mantenuto dalla burocrazia, per cui essa non deve solo assicurare una leale

attuazione degli indirizzi governativi, ma anche la sollecita esecuzione delle leggi e una loro imparziale applicazione: sono tre obblighi a cui l'amministrazione è tenuta, il primo rispetto al governo, il secondo rispetto al Parlamento, il terzo rispetto ai cittadini.

Il ministro della Difesa, che ha aperto il fuoco, sa che le critiche rivolte alla burocrazia vanno in parte indirizzate allo stesso corpo politico, che ha prodotto troppe leggi tra di loro contraddittorie e spesso assorbito la funzione amministrativa, esondando da quella legislativa, previsto controlli asfissianti ma inefficaci, come quelli preventivi e concomitanti, disincentivato il fare e prodotto una burocrazia difensiva perché spaventata.

Il ministro sa anche che il giudizio da dare agli apparati è molto articolato. Come non esprimere un ottimo giudizio sul modo in cui negli ultimi trent'anni il Viminale ha gestito l'ordine pubblico e la Farnesina i rapporti internazionali? Si può dare un analogo giudizio al ministero dell'Economia e delle finanze, dove la Ragioneria generale dello Stato brilla per oscurità dei criteri di valutazione e per scarsa conoscenza della macchina statale, e la Direzione generale del Tesoro supera troppo spesso la sottile linea di distinzione tra economia pubblica ed economia privata? E che dire del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, che non è riuscito a ricreare un corpo tecnico dopo l'infelice distruzione del Genio civile?

Il governo si trova ora dinanzi a un bivio: mettersi sul piano inclinato dell'allargamento del sistema delle spoglie, oppure fare un passo indietro, abbandonarlo, dotare il Paese di una burocrazia stabile, robusta, capace, ben selezionata, imparziale, neutrale e leale rispetto a qualunque forza politica. Si tratta di far prevalere la qualità delle persone e non lo spirito di parte; di scegliere non persone fedeli, ma persone capaci. La burocrazia deve essere selezionata secondo criteri oggettivi e non — come viene proposto — in base alla adesione alla ideologia di questo o quel partito. Ma va diretta e deve lasciarsi dirigere dal governo senza frenare o sabotare.

Capisco che un governo diretto da chi non è stato al potere nei settantacinque anni di Repubblica si chieda come potrebbe usare il sistema delle spoglie, per poi sopprimerlo. Questo sarà possibile se si adotta una norma transitoria che consenta di valutare, una volta per tutte, in modo imparziale, la «performance», l'idoneità e la neutralità delle persone che oggi ricoprono gli incarichi, confermandole o non rinnovandole, in vista di un meccanismo futuro, a regime, che premi esperienza e capacità e, nello stesso tempo, crei un canale di accesso veloce dei giovani più capaci, ristretto ad un centinaio di uomini e donne che, messi al vertice dell'amministrazione, la facciano funzionare in maniera efficace. Così si potrebbe creare un vivaio da cui far emergere una classe dirigente amministrativa. È il più grande regalo che la politica potrebbe oggi fare al Paese.