

FRANCO BASSANINI

Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza Principi costituzionali e disciplina legislativa¹

(pubblicato in *Nuova Rassegna*, 2008, n.21/22, pp. 2257-2270)

La mia relazione è a questo punto quasi superflua perché Mascagni ha già molto puntualmente e acutamente svolto anche la parte che nell'organizzazione dei lavori mi era stata riservata, che era quella di delineare il quadro costituzionale. Siccome però i convegni bisogna farli... vi infliggerò una sorta di ricapitolazione di questa parte con qualche svolgimento in più.

Partiamo dal principio di distinzione tra politica e amministrazione, accolto nella nostra legislazione in modo sistematico solo a partire dall'inizio degli anni '90 con la legge 142 sul riassetto dell'amministrazione locale. In realtà, a ben vedere, e cercherò di dimostrarlo, è un principio che ha un preciso fondamento nel nostro sistema costituzionale, anche se per alcuni decenni la legislazione ordinaria l'aveva sostanzialmente ignorato. Infatti, in materia, noi dobbiamo tenere conto di tre principi costituzionali, o di tre gruppi di principi costituzionali non di uno solo.

Il primo principio costituzionale che è rilevante nel ragionare sulla disciplina della dirigenza pubblica, è un principio che connota, i giuristi dicono teleologicamente, cioè nelle loro finalità, la missione delle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche, nel loro insieme, sono, secondo la nostra Costituzione, gli strumenti per la garanzia e l'attuazione dei diritti fondamentali dei cittadini. In fondo, il principio del buon andamento dell'amministrazione si può ricollegare a questa finalità costituzionale.

La Costituzione nel suo insieme afferma e riconosce una serie importante di diritti di tutti i cittadini (anzi, molti di questi diritti sono diritti riconosciuti a tutte le donne e gli uomini che vivono nel nostro paese, quindi anche ai non cittadini italiani). Chi poi garantisce la realizzazione, l'attuazione di questi diritti, è il sistema delle istituzioni che ha il suo braccio nelle pubbliche amministrazioni. La realizzazione di questi diritti fondamentali dei cittadini richiede infatti comportamenti, azioni, prestazioni e servizi, o direttamente gestiti dalle pubbliche amministrazioni o regolati, monitorati, controllati dalle pubbliche amministrazioni. Il diritto alla salute è assicurato, oltre che da una serie di istituzioni che hanno come compito la prevenzione, dal servizio sanitario nazionale. Poi ci possono essere anche le cliniche o le strutture convenzionate ma, nei confronti di queste, comunque occorre

¹ Testo della relazione al Convegno su *Il ruolo del dirigente quale garante dell'imparzialità amministrativa*, Firenze, 13 giugno 2008

l'amministrazione per accreditarle, per controllarle, per compensarle delle prestazioni svolte. Analogamente, per garantire a tutti il diritto all'istruzione occorre una buona scuola pubblica, per garantire ai cittadini il diritto alla sicurezza occorrono efficaci apparati di prevenzione, di repressione dei reati. E abbiamo così parlato solo del diritto alla salute, all'istruzione, alla sicurezza; che sono tre diritti importanti; ma ce ne sono poi molti altri.

Quindi: c'è bisogno di un'amministrazione moderna ed efficiente che offra servizi, prestazioni di alto livello qualitativo e quantitativo; più l'amministrazione è moderna e efficiente, più risponde all'obiettivo di assicurare una tutela soddisfacente dei diritti del cittadino, quindi più risponde all'obbligo di attuare il programma costituzionale: perché alla fine il nucleo fondamentale della nostra Costituzione è organizzare la convivenza, regolare un sistema di istituzioni e di apparati pubblici, garantire la loro struttura democratica e le forme di partecipazione dei cittadini alle loro scelte, disciplinarne le attività e i poteri *in modo che sia garantita la realizzazione dei diritti fondamentali dei cittadini*.

Dunque, l'amministrazione, le istituzioni sono al servizio dei cittadini, sono gli strumenti per garantire e soddisfare i loro diritti: non sono al servizio delle esigenze clientelari del ceto politico. Questo è il primo gruppo dei principi costituzionali, connesso alla finalità fondamentale del sistema istituzionale. Il buon andamento richiamato dall'art. 97, è in funzione di questo scopo, avere pubbliche amministrazioni capaci di erogare prestazioni e servizi, di monitorare le prestazioni dei servizi che, secondo l'ordinamento, possono essere assicurati da privati o dal terzo settore, mediante il controllo sulla qualità dei servizi, sul rispetto delle regole, sui loro costi, sull'universalità dell'accesso.

Il secondo principio è il principio democratico: secondo l'art. 1 della Costituzione "la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione". La esercita in forma diretta, ma per lo più in forma indiretta. In forma diretta mediante i referendum, l'iniziativa popolare delle leggi, le petizioni. In forma indiretta invece eleggendo propri rappresentanti in tutte le istituzioni rappresentative. Il popolo sceglie chi lo rappresenta, scegliendo chi lo rappresenta approva un programma politico, è ovvio che chi è eletto in rappresentanza del popolo, ai vari livelli istituzionali, dal sindaco fino al presidente del consiglio, ha il diritto e il dovere di attuare quel programma politico e di mantenere, se ci riesce, gli impegni e le promesse che ha fatto, e per farlo si avvale dell'amministrazione pubblica.

Insomma: l'amministrazione deve garantire i diritti e le libertà dei cittadini, primo principio. Ma come poi in concreto lo fa, dipende dalle scelte che, in base al principio democratico, deve fare chi è stato scelto dal voto degli elettori, chi rappresenta i cittadini. Chi ha la responsabilità di declinare, in concreto, il programma costituzionale, lo deve ovviamente rispettare. Ma lo declina, chi ha il mandato politico rappresentativo. La legittimazione a stabilire come in concreto si deva realizzare l'obiettivo di tutelare e realizzare i diritti dei cittadini, è attribuita, in un sistema democratico, all'autorità politica espressa

dal voto dei cittadini che definisce le politiche pubbliche, alloca le risorse, indica gli obiettivi da raggiungere.

Il terzo principio è il principio di imparzialità dell'amministrazione. La pubblica amministrazione deve certo attuare le direttive dell'autorità politica, perseguire i risultati o gli obiettivi che sono stati indicati dall'autorità politica (in forza del secondo principio), ma nel farlo non può parteggiare per questo o per quello, discriminare tra i cittadini, partecipare alla competizione politica, perché è, e resta, lo strumento per realizzare i loro diritti che sono diritti di tutti (in forza del primo principio). Quindi nell'organizzare e gestire i servizi pubblici non può privilegiare né discriminare nessun cittadino in relazione alle sue opinioni politiche, religiose, culturali, alla sua razza, al colore della sua pelle, ecc...

Per questo, la Costituzione afferma che le pubbliche amministrazioni e i loro dirigenti e dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione. Non di una parte, neppure di quella parte che ha vinto le elezioni, che rappresenta la maggioranza degli italiani, che ha titolo a definire le politiche pubbliche, ma che non può negare l'universalità dei diritti e l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti, né quindi costringere l'amministrazione a venir meno al rispetto del principio di imparzialità.

Orbene, questi tre principi o gruppi di principi stanno tutti nella nostra Costituzione; e forse in quasi tutte le costituzioni democratiche o liberal-democratiche, più o meno esplicitamente affermati. Come si armonizzano fra loro, come si può riuscire ad attuarli tutti?

Non certo con lo spoils system generalizzato. Lo spoils system contrasta sicuramente con il principio dell'imparzialità dell'amministrazione. Quindi contrasta sicuramente col terzo principio perché mette i dirigenti alla mercè dell'autorità politica del momento. Ma non garantisce neppure il primo, le amministrazioni come strumento di tutela dei diritti dei cittadini, perché è evidente che i dirigenti con il sistema dello spoils system possono essere selezionati, confermati o revocati non in base alle loro capacità e ai risultati che hanno dato, ma in base a logiche partitico-fiduciarie.

È vero che in Italia di spoils system nel senso classico della parola, non si può parlare. Lo spoils system, come sapete, è il sistema per il quale negli Stati Uniti, e in pochissimi altri paesi (è rimasto un sistema relativamente isolato) quando cambia il governo, la nuova amministrazione è legittimata a licenziare, nel senso vero e proprio della parola, alcune migliaia di dirigenti. Non tutti vengono mandati a casa, e non automaticamente, in verità. Aggiungo che il sistema americano prevede alcuni contrappesi: per esempio, molti dei nuovi dirigenti che vengono messi al posto di quelli licenziati, non possono essere scelti liberamente dal presidente degli Stati Uniti, ma devono avere l'approvazione del Senato. Persino nelle nomine di ministri il Senato ha un potere di veto. E così nelle nomine dei dirigenti delle principali amministrazioni, delle agenzie federali, degli ambasciatori ecc.

In Italia, notoriamente, i dirigenti, una volta che hanno vinto un concorso, sono inquadrati nei ruoli dello Stato, delle amministrazioni locali e degli enti pubblici, e restano nei ruoli di queste amministrazioni; possono però essere sostituiti nel loro incarico. E quindi di questo oggi dobbiamo discutere, cioè della preposizione, della conferma o della revoca dell'incarico, valutando il sistema alla luce di quei tre principi costituzionali che ricordavo prima.

Non c'è dubbio che un regime di spoils system, anche limitato agli incarichi, può essere uno strumento per attuare il secondo dei principi costituzionali, il principio democratico e quindi il diritto-dovere dell'autorità politica di indirizzare l'attività delle amministrazioni, di orientarle all'attuazione delle politiche pubbliche decise dall'autorità politica rappresentativa della maggioranza dei cittadini. Sicuramente però non garantisce il rispetto del principio di imparzialità né il principio del buon andamento o della missione delle amministrazioni pubbliche come strumenti di tutela dei diritti dei cittadini, dunque il primo e il secondo dei principi costituzionali ricordati.

In realtà, nel nostro sistema amministrativo, noi abbiamo un buon numero di dirigenti pubblici che sono in un regime di precarietà simile allo spoils system. Una parte di questi sono tra i dirigenti pubblici di maggior rilevanza, pensate ai prefetti, agli ambasciatori e ai comandanti di unità militari. In qualunque momento l'autorità politica può sollevare dall'incarico un prefetto, un ambasciatore, un generale di corpo d'armata o di divisione, rimuoverlo e destinarlo ad altro incarico, perfino metterlo a disposizione senza incarico.

È chiaro che la precarietà dell'incarico mette il dirigente alla mercé dell'autorità politica e quindi, come lo spoils system in senso proprio, soddisfa il secondo dei tre principi costituzionali ma non gli altri due; mette in discussione l'imparzialità dell'amministrazione; non attiva una responsabilità dei dirigenti per i risultati, per la qualità dei servizi e delle prestazioni; può essere utilizzato bensì per rimuovere i dirigenti incapaci, ma anche, all'opposto, per far prevalere logiche di lottizzazione o di spartizione degli incarichi tra i partiti, prescindendo totalmente dalle capacità e dai risultati che il dirigente ha ottenuto.

Si dirà che nella storia dell'amministrazione italiana, raramente il potere politico ha abusato del potere di rimuovere ad nutum le categorie di altissimi dirigenti che ricordavo prima - prefetti, ambasciatori, militari: in effetti si tratta di corpi di elevata qualità professionale, dotati di un forte spirito di corpo e di notevole prestigio e forza politica e ciò ha, di fatto, indotto i governi a fare un uso moderato dei poteri loro attribuiti, evitando che le amministrazioni in questione, che sono con la giustizia le amministrazioni fondamentali, o *regaliennes* come dicono i francesi, fossero dominate da meccanismi di brutale lottizzazione partitica. Ma per ottenere questo risultato si è pagato il prezzo di una forte autoreferenzialità di queste tre amministrazioni e dal prevalere nelle loro carriere di meccanismi gerontocratici o di cooptazione: una forma di autodifesa, rispetto a un regime che giuridicamente è di totale precarietà nell'incarico, che ha i suoi pregi ma anche i suoi evidenti inconvenienti.

Prima della riforma del 1998 – che, vorrei ricordarlo anche qui, si deve pressoché, completamente al lavoro e alla intelligenza del povero Massimo D'Antona - l'altra metà della nostra dirigenza beneficiava, invece, di un regime di sostanziale inamovibilità nell'incarico: parlo della dirigenza dello Stato, ma era in buona parte lo stesso per le amministrazioni locali. I dirigenti generali dei ministeri, fino al 1998, erano tutti scelti discrezionalmente dall'autorità politica: ogni volta che c'era un posto vacante, il governo poteva scegliere un dirigente anche tra estranei all'amministrazione. Ma, una volta scelto, il dirigente era nominato a vita, fino all'età del pensionamento e aveva il diritto di conservare quell'incarico, salvo che lui stesso ne accettasse un altro. È chiaro che questa è una condizione ideale per garantire l'imparzialità, perché sottrae del tutto il dirigente alle pressioni della politica, ma non lo incentiva a dimostrare la sua capacità di assicurare i risultati, in termini di buoni servizi ai cittadini, quindi non garantisce il primo gruppo di principi, quelli che riguardano la missione complessiva delle amministrazioni pubbliche; e non assicura neanche la sua lealtà nell'attuazione dei programmi e delle strategie fissate dall'autorità politica.

Le riforme degli anni '90, come già ricordava Mascagni, hanno cercato di affrontare il problema. Ci sono riuscite soltanto in parte.

Intanto non hanno sostanzialmente riformato le carriere speciali: prefettizia, diplomatica, militare; esse sono ancora rette da un regime di precarietà negli incarichi, compensato da una persistente influenza di tradizionali modelli gerarchici e gerontocratici. Qualcosa è intervenuto, per esempio l'elemento dell'anzianità nella progressione in carriera è stato attenuato tanto per i diplomatici che per i prefetti, ma la sostanza resta quella.

Per il resto della dirigenza dello Stato e degli enti locali, le riforme degli anni '90 hanno bensì introdotto regole nuove ispirate al principio di distinzione tra politica e amministrazione, al principio dell'autonomia e della responsabilità dei dirigenti sul piano dei risultati, alla temporaneità degli incarichi, alla contrattualizzazione della dirigenza, alla valutazione delle performance. Ma l'attuazione delle nuove regole ha incontrato difficoltà, ostacoli, resistenze, talune delle quali originate dall'inadeguata formulazione delle norme, altre originate da una persistente renitenza di gran parte del ceto politico ad accettare di fare la sua parte nell'applicazione della distinzione tra politica e amministrazione. La parte della politica è importantissima, ma non è semplice: richiede la capacità di tradurre i programmi politico-elettorali, più o meno generici, i programmi di governo o i programmi del sindaco, in obiettivi precisi, in obiettivi di risultato, impegnativi ma realistici; e richiede una difficile e complicata negoziazione con i dirigenti e con le organizzazioni sindacali per la allocazione delle risorse necessarie a raggiungere questi obiettivi.

In base alle nuove regole (il principale punto di riferimento è il decreto 80 del '98 ma anche la legge 127 del '97) la preposizione agli incarichi viene bensì mantenuta nella responsabilità dell'autorità politica per gli incarichi apicali, ma si impone di scegliere, con limitate eccezioni, tra i vincitori di concorso e di

adottare i criteri di competenza e di capacità che i contratti devono poi articolare. La scelta di estranei all'amministrazione non selezionati mediante un pubblico concorso fu rigorosamente circoscritta in limiti inizialmente stretti, il 5% del totale, anche se poi sono stati progressivamente allargati e anche aggirati dai governi degli anni duemila (Berlusconi e Prodi). All'autorità politica è riservata la competenza a fissare gli obiettivi, a determinare i risultati da conseguire, ai dirigenti la competenza a darvi attuazione con piena autonomia gestionale. E si è stabilito, come sapete, che alla fine del periodo contrattuale, siano valutati i risultati ottenuti adottando per queste verifiche criteri e meccanismi, per quanto possibile, oggettivi. In caso di risultati positivi il dirigente ha diritto alla conferma dell'incarico o alla preposizione col suo consenso a un incarico equivalente o più rilevante, in caso di risultati negativi al dirigente può essere conferito un incarico di minor rilievo; nei casi più gravi, può essere collocato a disposizione, addirittura nei casi gravissimi può essere licenziato col consenso di un organo paritetico di garanzia, per evitare provvedimenti arbitrari o immotivati.

In queste scelte, lo vorrei sottolineare, vi è una evidente quasi ovvia consequenzialità. È possibile pretendere un forte e impegnativo orientamento delle azioni delle pubbliche amministrazioni verso i risultati, la produttività, la qualità dei servizi ai cittadini, solo se i dirigenti di ogni struttura sanno che la loro carriera, e anche una parte delle loro retribuzioni, dipende effettivamente dai risultati ottenuti, non dipende dalla tessera di partito o dalla disponibilità a farsi carico delle istanze clientelari della maggioranza del momento, e solo se la valutazione dei risultati ottenuti è affidata a criteri e indicatori oggettivi e a valutatori imparziali. Solo così si può cercare di ottenere che la dirigenza sia leale all'autorità politica, attivamente impegnata a realizzarne le strategie e gli indirizzi, come impone il principio democratico; ma sia, nel contempo, imparziale, al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro opinioni, ed efficiente, cioè capace di promuovere e guidare il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, che sono poi gli strumenti concreti di tutela dei diritti dei cittadini. Per far questo deve essere certa di essere valutata col metro dei risultati conseguiti, non della fedeltà al potente di turno, della disponibilità ad assecondarne i capricci o gli interessi.

Possiamo dire che nell'insieme, dopo la riforma del '98, e a dieci anni dalla sua entrata in vigore, il sistema dell'amministrazione italiana è cambiato secondo questo modello, e la dirigenza pubblica è retta in concreto da un ordinamento rispettoso di questi principi costituzionali? Abbiamo una dirigenza pubblica responsabile, autonoma, leale all'autorità politica ma imparziale, competente, efficiente, moderna, innovativa? Non sto parlando dei singoli, sto parlando del sistema e delle regole. Funziona questo modello?

Sappiamo che qua e là ci sono amministrazioni dove viene correttamente applicato, e con buoni risultati. Ma sono l'eccezione, non la regola.

Il primo insuccesso – come ho già ricordato - la riforma lo registrò già alla fine degli anni '90, nella sua fase genetica, già nel decreto '80. Risultò allora

politicamente impossibile estendere la nuova disciplina anche alla dirigenza delle amministrazioni *regaliennes*, cioè interni, esteri, difesa. Sul punto la resistenza fu insormontabile; giocò certo la considerazione che prefetti e ambasciatori sono bensì i dirigenti di importanti amministrazioni, le prefetture e le ambasciate, ma sono anche i rappresentanti del governo, quindi con compiti e responsabilità che sono contigui a quelli della politica. E, come ricordavo, contarono anche il fatto che l'autorevolezza, la professionalità, il forte spirito di corpo di queste burocrazie già bastavano per imporre alle autorità politiche un uso moderato dei poteri, quasi di spoils system, che erano formalmente loro riconosciuti.

Ma la riforma non ha generalmente ben funzionato neppure nelle altre amministrazioni. Perché?

Il primo problema riguarda l'autorità politica che si è rivelata poco interessata, se non incapace, di tradurre i programmi di governo, le scelte fondamentali di politiche pubbliche in programmazione strategica, definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere; e per converso, si è dimostrata molto restia ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta nell'amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici. Le due cose sono collegate perché è evidente che se si stabilisce che il primo obiettivo da raggiungere negli ospedali e nelle altre strutture sanitarie è quello di ridurre le liste d'attesa del tot % all'anno, difficilmente l'autorità politica potrà chiedere al direttore dell'ospedale di assumere amici, parenti o clienti o di aggiudicare gli appalti a imprese o cooperative "di parte", perché questi favoritismi potrebbero pregiudicare il conseguimento dell'obiettivo fissato. Ed è altrettanto evidente che se quell'ospedale raggiunge tutti gli obiettivi poi non sarà così facile sostituire il direttore con un altro, solo perché ha la tessera di partito sbagliata o perché non ne ha nessuna. Ma il ceto politico è restio a legarsi le mani come avverrebbe stabilendo obiettivi precisi, realistici ma impegnativi per le amministrazioni e poi affidandosi alla valutazione dei risultati per promuovere, confermare o rimuovere i dirigenti.

C'è però anche qualcosa d'altro. Una parte del nostro ceto politico, molto di più a livello nazionale che non a livello locale - anche perché a livello locale il contatto diretto con i cittadini impone alla politica una maggiore attenzione ai risultati, alla qualità dei servizi e delle prestazioni erogate -, ha difficoltà a capire che, nel momento in cui si ricopre un incarico di governo, si assume un impegno che richiede tempo e dedizione. Un dirigente di partito che diventa ministro o sottosegretario, o assessore regionale, per lo più continua a fare quello che faceva prima, salvo dedicare un paio d'ore al giorno per occuparsi delle cose del ministero o dell'assessorato, ma per il resto proseguendo nelle stesse attività di partito, andando alle stesse riunioni, intervenendo a Porta a Porta o a Ballarò, ricevendo clienti e portaborse, e via dicendo. Il ceto politico italiano per lo più ignora o finge di ignorare che governare e amministrare è un lavoro, duro e impegnativo: definire gli obiettivi per ciascuna struttura amministrativa significa discutere a fondo con i dirigenti, ragionare a fondo con

i dirigenti, finalizzare l'attività dei propri consulenti a questo lavoro collaborando con i dirigenti. Gli obiettivi devono essere impegnativi ma realistici, se non sono impegnativi non cambia la qualità dei servizi e delle prestazioni erogati ai cittadini, se sono irrealistici (se si pretende, per esempio, di dimezzare le liste di attesa nel giro di 6 mesi), nessuno riuscirà a raggiungerli e le direttive dell'autorità politica faranno la fine delle grida manzoniane. Per definire obiettivi e realistici occorre ragionare sulla ripartizione delle risorse, discuterne con i dirigenti, negoziare obiettivi e risorse con i responsabili delle amministrazioni e con i rappresentanti dei dipendenti. Per far questo ci vuole tempo e impegno.

Dunque: anche se non mancano un certo numero di *best practices*, per lo più l'autorità politica si è rivelata poco interessata se non incapace di tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica, di definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere; e, per converso, assai restia ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta nella gestione dell'amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici. Dall'altra parte del tavolo, una parte della vecchia dirigenza amministrativa ha immediatamente colto la possibilità di far leva sulle debolezze del ceto politico per sottrarsi al rischio di una valutazione delle performance che ne avrebbe evidenziato l'incompetenza, l'obsolescenza culturale, l'assenza di cultura imprenditoriale. Così, assai di rado sono stati definiti obiettivi precisi e quantificati, assistiti da idonei indicatori di performance. Altrettanto di rado sono stati attivati meccanismi adeguati di valutazione e verifica dei risultati, della produttività delle strutture amministrative, e del rendimento dei dirigenti. Spesso negli organismi di controllo e di valutazione sono stati messi i dirigenti che non si riusciva a sistemare altrove, senza alcuna considerazione della delicatezza e importanza della funzione che gli organismi di controllo e valutazione ormai rivestono o dovrebbero rivestire.

La verità è che la riforma del '98 non fece i conti fino in fondo con i residui del passato: con la persistenza, nel ceto politico e nel ceto burocratico, della vecchia cultura dello scambio politico, della collusione tra esigenze clientelari e di sotto-governo (la *party politics* nel senso deterioro della parola); con il rifiuto della responsabilità, della cultura della valutazione e della meritocrazia da parte delle dirigenze amministrative.

Pesò anche la convinzione di potere - sfumati nel tempo (e nel sopravvenire dei termini di prescrizione dei reati) gli effetti di Tangentopoli – recuperare una centralità della politica che di nuovo sconfinava in una sorta di pretesa di onnipotenza di un ceto politico che si vorrebbe *legibus solutus*. E pesò, parimenti, la singolare interpretazione *bipartisan* che in Italia è stata data della trasformazione della forma di governo (statale, regionale e locale) in direzione di quella che si usa chiamare democrazia maggioritaria, o democrazia di mandato; una democrazia maggioritaria per lo più intesa come legittimazione della maggioranza *pro tempore* ad impadronirsi delle istituzioni e piegarle alla tutela dei propri interessi di parte (o addirittura dei propri interessi privati). Mi

hanno votato i cittadini, a questo punto per 5 anni l'istituzione è mia. Ora, com'è noto non è così nelle grandi democrazie da cui abbiamo importato l'idea e i principi della democrazia maggioritaria. Certo chi vince l'elezione ha il potere e gli strumenti per governare per l'intera legislatura, ma nel rispetto delle regole, nel rispetto della distinzione tra ciò che è legittimamente appannaggio della maggioranza di governo, e ciò che invece esula dai suoi poteri. Chi governa non è il padrone delle amministrazioni, ha i compiti di governare, di indirizzare, di fissare gli obiettivi da raggiungere, ma le istituzioni sono di tutti e le amministrazioni devono essere al servizio di tutti.

E' espressione di questa cultura la forte opposizione che ancora incontrano fra gli amministratori comunali le disposizioni di legge che danno attuazione al principio della distinzione tra politica e amministrazione, come le disposizioni che sottraggono a sindaci e assessori la competenza a rilasciare concessioni e autorizzazioni amministrative. Per quale ragione, si domandano, il sindaco non deve rilasciare personalmente le licenze edilizie? In fondo è stato eletto per governare la città. Non pochi amministratori si rifiutano così di riconoscere che si tratta, in realtà, solo di una conseguenza del principio di distinzione tra politica e amministrazione che, come ho cercato di dire poco fa, ha fondamento preciso nella Costituzione; non riconoscono che rispettare questo principio giova contemporaneamente alla credibilità della politica e alla efficacia delle amministrazioni, anzi lo vedono come un'indebita limitazione del mandato che hanno ricevuto dagli elettori, una sorta di invenzione anti-democratica degli ingegneri delle istituzioni.

Ma è, parimenti, espressione della stessa cultura la crescita abnorme degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, degli amministratori regionali e locali. La istituzione degli uffici di diretta collaborazione è, in realtà, diretta conseguenza del riconoscimento del principio della distinzione tra politica e amministrazione. È infatti opportuno che, nell'esercizio delle sue funzioni proprie - nell'elaborazione delle strategie e delle politiche pubbliche e nella attività di valutazione dei risultati - l'autorità politica (sindaco, presidente di regione, ministro) sia coadiuvata da strutture che ne condividano valori e obiettivi. Ma questo naturalmente presuppone, da una parte, che le amministrazioni, e la dirigenza amministrativa, siano effettivamente autonome e responsabili nella gestione delle attività amministrative di loro competenza, dall'altra, che gli uffici di diretta collaborazione siano dimensionati in modo da evitare la tentazione di operare come un doppio dell'amministrazione, una sorta di amministrazione parallela. Abbiamo invece assistito, in pochi anni, a una crescita esponenziale del numero degli addetti agli uffici di diretta amministrazione, a un evidente impoverimento della loro qualificazione tecnica e professionale e a una crescente confusione tra il loro ruolo e quello delle amministrazioni di *linea*.

La riforma dell'amministrazione del '97 e la riforma della dirigenza del '98 erano accompagnate dalla legge Ciampi sulla riforma del bilancio, che avrebbe

dovuto produrre importanti ricadute sul sistema dell'amministrazione regionale e locale garantendo un'effettiva autonomia e responsabilità di ciascuna struttura amministrativa per la gestione delle risorse umane e finanziarie ad essa assegnate. L'autonomia budgetaria è un'essenziale complemento dell'autonomia e responsabilità delle dirigenze amministrative. In tanto si può far valere una responsabilità della struttura e di chi la dirige per i risultati ottenuti, in quanto gli si dà effettiva autonomia nella gestione delle risorse assegnate. La legge Ciampi, numero 94 del 1997, intendeva (*rectius*: avrebbe voluto) riorganizzare i bilanci pubblici per missioni e per programmi, assegnare le risorse necessarie per l'attuazione di ciascun programma alla amministrazione responsabile in modo aggregato, garantire a ciascuna amministrazione e ai suoi dirigenti piena autonomia nella gestione delle risorse finanziarie ed umane ad essa assegnata: condizione necessaria per attivare meccanismi di responsabilità delle amministrazioni e dei loro dirigenti in relazione alle performances e ai risultati conseguiti. Essa anticipava di alcuni anni, in buona sostanza, i meccanismi della LOLF francese, la legge sulla riforma del bilancio e della *loi de finance*, che è oggi in Francia il principale strumento per l'ammodernamento della P.A.

Ma a livello statale quella riforma fu boicottata - uso la parola con coscienza di causa - dalla Ragioneria Generale dello Stato, e quindi ha avuto applicazione molto parziale, minimale. Nelle Regioni e negli enti locali riforme analoghe hanno avuto talora successo talora no, ma anche in tal caso hanno incontrato forti resistenze degli organismi preposti alla gestione del bilancio e dei servizi di ragioneria, delle sezioni regionali della Corte dei Conti, degli stessi segretari comunali, preoccupati di perdere potere nei confronti delle strutture amministrative preposte alla gestione dei servizi o alla erogazione delle prestazioni. Ed è stata inevitabilmente depotenziata dalla "stretta" imposta alla finanza locale dalle leggi finanziarie degli ultimi anni e dai vincoli del patto di stabilità.

Qualcosa si è mosso, per vero, negli ultimi mesi: il bilancio dello Stato è stato articolato per missioni e per programmi, ancorché, per ora, solo a fini conoscitivi. Ma manca ancora il riconoscimento a ciascuna amministrazione di una effettiva autonomia e flessibilità nella gestione del budget di risorse assegnato a ciascun programma che è il passaggio essenziale da compiere per assicurare l'effettiva autonomia e responsabilità delle amministrazioni e dei dirigenti ad esse preposti.

Ancor più ha pesato, peraltro, la mancata "manutenzione" della riforma della dirigenza varata nel 1998-1999. La fase della manutenzione è cruciale in ogni riforma. Essa implica una intelligente e coerente opera di implementazione delle innovazioni introdotte dalla riforma, che ha successo solo se è governata da una forte e determinata regia centrale (dimensione *top down*) e se è alimentata dalla mobilitazione di un largo numero di innovatori capaci di inventare e sperimentare soluzioni applicative innovative (dimensione *bottom up*); contemporaneamente, essa implica una attenta analisi dei problemi e delle

criticità, emergenti nel corso della implementazione della riforma, e una rapida correzione degli elementi del disegno di riforma che si siano rivelati carenti, inefficaci o sbagliati. Ai fini che qui interessano, molto rilevante appare la già sottolineata carenza di questa attività di manutenzione per quanto concerne i controlli sulle amministrazioni (decreto 286/1999) e la valutazione dei dirigenti.

Nessuna riforma infatti nasce perfetta; se si aspetta che il progetto di riforma sia perfetto, probabilmente nel frattempo diventa obsoleto e non serve più a niente. Quando una riforma ha un grado sufficiente di maturazione va varata, ma poi occorre mobilitare il contributo di quelli che sono chiamati ad attuarla nel concreto delle attività delle amministrazioni, e nella sperimentazione fare emergere i problemi e identificare i ritocchi, gli aggiustamenti, le correzioni che sono necessarie. Questa fase dell'implementazione e della manutenzione è stata del tutto insufficiente. La stessa regia centrale a un certo punto è venuta meno. Dopo il cambio di governo e di maggioranza del 2001, abbiamo assistito al succedersi di diversi ministri della funzione pubblica, vittime dello spacchettamento dei loro poteri tra diversi componenti del governo, innanzitutto con la separazione dell'e-government dalla funzione pubblica. Tutto ciò ha pesato in particolare sul meccanismo di definizione degli obiettivi, valutazione dei risultati, collegamento effettivo delle carriere e di una quota delle retribuzioni ai risultati.

La ancora diffusa carenza di procedure e strumenti affidabili di valutazione non è per nulla riconducibile alla adozione dello strumento contrattuale nella regolamentazione dei rapporti di lavoro. La contrattualizzazione al contrario poteva e doveva essere lo strumento col quale si potevano introdurre nel lavoro pubblico le prassi e le garanzie del diritto privato, e dunque principi ed esperienze capaci di rendere meno autoritari i rapporti tra le amministrazioni pubbliche ed i loro dirigenti. Ma le potenzialità di questa innovazione sono state travolte dalla legge 145 del 2002 che, ledendo il principio della stabilità e affidabilità dei contratti, ha introdotto, sia pure temporaneamente – *una tantum* – un radicale *spoils system*. Essa non ha infatti soltanto soppresso la disposizione che garantiva ai dirigenti pubblici un periodo minimo di permanenza nell'incarico dirigenziale loro attribuito; ma ha anche azzerato i contratti in essere in modo da consentire al nuovo governo di sostituire *ad nutum* i dirigenti in carica. E ciò, nonostante la riforma del 1998-99 avesse introdotto ben tre correttivi al precedente regime di inamovibilità dei dirigenti: il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali; la già accennata istituzione di uffici di diretta collaborazione ai quali potevano essere preposti o applicati dirigenti e altri addetti sulla base di un rapporto fiduciario (*intuitu personae*); e, infine, la facoltà di ogni nuovo governo, nei primi tre mesi dal suo insediamento, di sostituire i dirigenti apicali di ciascuna amministrazione (segretari generali, capi dipartimento), dunque quelli che stanno nel punto di snodo tra politica e amministrazione (sul modello già sperimentato alla Presidenza del Consiglio a partire dalla legge 400 del 1988). Azzeramento dei contratti in corso, eliminazione della durata minima degli incarichi: si tratta, a ben vedere, di due

innovazioni-chiave, coerentemente volte a porre i dirigenti alla mercé delle scelte dell'autorità politica, da un lato rendendo precaria la validità del contratto, ma dunque anche la durata dell'incarico, dall'altra consentendo alla autorità politica di tenere costantemente “sotto schiaffo” il dirigente, mediante l'attribuzione di incarichi di cortissima durata.

E' vero la Corte Costituzionale ha poi dichiarato l'incostituzionalità di quelle disposizioni della legge Frattini, e la successiva legge Baccini le ha ripristinate, ripristinando la forza dei contratti, ma quel vulnus pesa e lascia un'ombra di incertezza. Un'ombra aggravata dalle recenti proposte del ministro

Brunetta che sembrano identificare nella legge, e non nel contratto lo strumento fondamentale per la disciplina del lavoro pubblico ed anche della dirigenza. Ma tornare indietro, tornare a una disciplina pubblicistica e non contrattuale, rinunciare al principio per cui la disciplina del rapporto di lavoro è fondamentalmente la stessa per i dipendenti pubblici e per i dipendenti privati e ha il suo fondamento nel codice civile significherebbe anche rinunciare a una disciplina nazionale unitaria del lavoro pubblico. Grazie alla estensione del metodo contrattuale questa disciplina rientra oggi nell'ambito della materia “ordinamento civile”, e dunque la competenza a fissarne i principi è della legge dello Stato. Ma se si torna alla pubblicizzazione del rapporto di lavoro e quindi si arretra sostanzialmente rispetto alla contrattualizzazione, alle regole del testo unico del 2001, a quel punto, in base al titolo V della Costituzione, la legge dello Stato resterà competenza solo per la definizione dei principi del rapporto di lavoro dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici nazionali, mentre per il resto provvederanno le leggi di ciascuna Regione. innescando pericolose rincorse salariali e normative tra le Regioni.

Che fare ora? Rassegnarci alla sconfitta? Rassegnarci a considerare il nostro sistema istituzionale e amministrativo un handicap, una palla al piede, più che una risorsa per crescere e competere? E magari ad abbracciare le teorie dello “Stato minimo”, e ad attrezzarci per fare, per quanto possibile, a meno di un'amministrazione pubblica che non riesce a divenire moderna e efficiente? La risposta è no, e la motivazione è banale: semplicemente perché non possiamo permettercelo. Nell'epoca della competizione globale, l'handicap di un sistema amministrativo inefficiente, ingombrante e costoso non può essere aggirato con scelte autarchiche o isolazioniste, con svalutazioni competitive, o soltanto riducendo drasticamente il perimetro delle attività e dei servizi gestiti dal pubblico. Nessun grande Paese democratico ha percorso questa strada. Le esperienze e le ideologie dello “Stato minimo” non hanno avuto successo duraturo. I sondaggi di opinione rivelano ovunque una nuova domanda di “pubblico”. Ma di un pubblico moderno, efficiente, rispettoso dell'autonomia del privato, capace di accompagnare e promuovere la crescita civile e lo sviluppo economico.

La ripresa di un processo di riforma e di ammodernamento della macchina amministrativa che consenta in tempi brevi di ridurre le distanze rispetto ai

paesi che dispongono di amministrazioni più performanti e più innovative, rappresenta dunque oggi una scelta non eludibile. Non meno necessaria essa appare, peraltro, se il problema della ripresa della crescita e del rilancio della competitività del Paese viene affrontato dal punto di vista delle azioni necessarie per risolverlo. Nessun dubita della necessità, a tal fine, di forti ed efficaci politiche pubbliche. Ma nessuna politica pubblica può essere concretamente realizzata (e, forse, neppure progettata) se mancano amministrazioni capaci di farlo. La politica può definire indirizzi e strategie, non supplire alle carenze di progettualità, efficienza ed efficacia di una “macchina” per troppi versi ancora inadeguata.

In quest’ opera non si parte da zero, come all’inizio degli anni Novanta. Bene o male, una riforma c’è stata. Non sono mancati errori e contraddizioni. Ma essa è stata – come già si è notato - largamente apprezzata all’estero (in Francia, negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, nelle conferenze internazionali), forse più che in Italia. Non è stata attuata con coerenza e determinazione; è stata, anzi, in buona parte svuotata, boicottata o tradita. Richiede certamente correzioni, integrazioni, aggiornamenti, anche importanti. Ma soprattutto occorre oggi riprenderla, rilanciarla, e attuarla, dotandola delle necessarie risorse umane e strumentali. Le Amministrazioni pubbliche italiane non hanno bisogno di una nuova rivoluzione normativa, bensì di un complesso di azioni che incidano in modo radicale sulla cultura, sulla organizzazione, sugli strumenti, sui processi e sui prodotti delle pubbliche amministrazioni.

Gli obiettivi e le scelte da fare non sono difficili da individuare.

Occorre innanzitutto contrastare l’interpretazione plebiscitaria e assolutistica della democrazia maggioritaria che è largamente diffusa, se non prevalente, in Italia. Affermare quello che, con linguaggio giornalistico, è stato definito un “bipolarismo mite”. Chi vince ha diritto a disporre degli strumenti necessari per attuare il programma approvato dalla maggioranza degli elettori, non ha il diritto di occupare l’amministrazione come fosse il bottino del vincitore, deve accettare e rispettare in concreto il principio costituzionale della imparzialità della amministrazione e la connessa distinzione tra politica e amministrazione. Non deve conseguentemente considerare l’amministrazione come uno strumento di potere o di costruzione del consenso politico-elettorale, ma di servizio ai cittadini e di attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche approvate dal Parlamento. Deve dunque rispettare il principio di continuità, non piegare l’amministrazione e la sua organizzazione alle esigenze di parte, della parte di volta in volta uscita vittoriosa dalle elezioni.

La decisione del Parlamento, che ha, con la legge finanziaria per il 2008, richiamato in vigore il decreto 300 del 1998 sulla organizzazione del Governo, è sotto questo profilo incoraggiante e significativa: essa non determina solo la “risurrezione” di un segmento rilevante della riforma, ma rappresenta anche una forte risposta a chi (il Governo Berlusconi nel 2001, ma più ancora il Governo Prodi nel 2006), “spacchettando” i ministeri per mere esigenze di spartizione del potere tra i partiti della maggioranza uscita dalle elezioni, aveva inferto un

grave vulnus a quel principio e aveva introdotto un forte precedente nel senso della precarietà della organizzazione della P.A. e della sua subordinazione ai contingenti interessi della politica. Naturalmente l'architettura organizzativa delineata dal decreto legislativo 300 non è la Bibbia; essa può essere rivista e anche radicalmente ridisegnata; ma se necessario, ciò andrà fatto sulla base di studi e riflessioni adeguate, e dunque allo scopo di migliorare l'efficienza e l'efficacia del Governo, non di moltiplicare poltrone e incarichi.

Occorre poi mettere al centro la qualità dei servizi e delle prestazioni; essa deve diventare una priorità strategica, e insieme il parametro per misurare successi e insuccessi, per premiare il merito e punire l'incompetenza, l'incapacità, il disimpegno. Occorre, conseguentemente, sostituire alla cultura burocratica la cultura dei risultati e della valutazione dei risultati, delle performance e della loro misurazione, del servizio pubblico e della soddisfazione del cittadino-utente. Occorre ripristinare il principio della autonomia e responsabilità dei dirigenti, e modularne la carriera sulla base dei risultati conseguiti e oggettivamente misurati: dunque fermare la deriva verso lo *spoils system*, il clientelismo, il ritorno a pratiche diffuse di lottizzazione e di corruzione. Le recenti sentenze della Corte costituzionale - che hanno ribadito con forza la coerenza dell'impianto della riforma del 1988-1999 con i principi costituzionali, l'irrinunciabilità della distinzione fra politica e amministrazione, e, per converso, l'incostituzionalità delle disposizioni della legge 145 che hanno messo in discussione gli uni e l'altra - costituiscono un buon argine contro le ricorrenti tentazioni di *spoils system*, diffuse su entrambi i versanti dello schieramento politico, e riaprono la strada a un rilancio della riforma nella sua ispirazione originaria.

Occorre, dunque, un governo che sappia promuovere, con forte determinazione, la diffusione della cultura del merito, della qualità, dei risultati, della valutazione nelle pubbliche amministrazioni, e costringere politici e burocrati a comportamenti virtuosi (o, quanto meno, rispettosi delle leggi di riforma). Può anche servire, a tal fine, l'attivazione di disposizioni drastiche a carattere temporaneo (sul modello delle regolazioni asimmetriche con finalità procompetitive, necessarie per agevolare l'entrata sui mercati di *newcomers*): per esempio quelle prospettate nel disegno di legge sulla dirigenza che presentai al Senato nel 2003 insieme a Treu, Mancino e Villone (e al quale lavorò soprattutto Gianfranco D'Alessio). Esso muoveva dalla constatazione che già dal 1998 le leggi prevedono che una quota delle retribuzioni fosse legata al risultato, ma che, in assenza di qualunque indicazione normativa sulla sua quantificazione, succedeva che quasi sempre tale quota risultasse in fatto del tutto esigua; inoltre, in attesa di attivare meccanismi di valutazione, questa indennità veniva accordata a tutti, e dunque non riusciva a essere consistente per nessuno. Proponevamo allora che la quota legata al risultato non potesse essere inferiore a una certa percentuale delle retribuzione complessiva (15/20%); e che essa venisse congelata fino a che non fossero stati stabiliti obiettivi e indicatori precisi, e non fossero stati attivati meccanismi di

valutazione certificati da un'autorità indipendente. Nel frattempo, l'Autorità politica avrebbe perso il potere di sostituire il dirigente giunto al termine contrattuale del suo mandato, considerato che sarebbe mancato così uno strumento affidabile per valutarne i risultati e il rendimento. Beninteso, il punto di partenza non sta nella valutazione delle performance dei singoli dirigenti o dipendenti, ma delle unità amministrative. Se un ospedale o un laboratorio di analisi riesce a raggiungere l'obiettivo di una consistente riduzione delle liste d'attesa, va da sé che la valutazione di risultato dei suoi dirigenti (o della loro grande maggioranza) sarà positiva; se ciò non avviene, occorreranno forti ragioni per riconoscere risultati positivi alla maggioranza dei dirigenti della struttura che ha fallito gli obiettivi previsti.

Ma occorre anche investire sul capitale umano delle amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione, e su un sistema di incentivi (materiali e morali) adeguato a premiare il merito, l'innovazione, la produttività, i risultati. E occorre utilizzare fino in fondo le ICT come risorsa decisiva per reingegnerizzare i processi e reinventare i prodotti delle amministrazioni, reimpostando dalla base (dal cittadino) i procedimenti amministrativi.

Occorre anche adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un sistema decentrato, che richiede forte capacità gestionale da parte delle amministrazioni territoriali, ma abbisogna anche di una rinnovata amministrazione centrale. Uno Stato centrale che non si ritira, ma si riconverte dalla gestione centralizzata della produzione di beni e servizi pubblici all'esercizio incisivo delle funzioni di regolazione, di promozione, di coordinamento e di supporto, necessarie ad assicurare la coesione, la coerenza e l'efficienza di un sistema multilivello a rete (non rinunciando, beninteso, a rivedere la stessa distribuzione di competenze definita dal nuovo titolo V, anzi riconsiderandola alla luce di una rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità).

Nella P.A. ci sono poi troppi soggetti che fanno un po' di tutto calpestandosi i piedi a vicenda, con il rischio che poi ci siano funzioni pubbliche che nessuno svolge. Da ciò la necessità di riprendere la strada interrotta di una razionale redistribuzione delle funzioni tra le diverse istituzioni e le diverse amministrazioni, applicando i principi generali opportunamente riassunti nel nuovo articolo 118 della Costituzione.

Occorre ripristinare e rafforzare gli strumenti per la revisione e riqualificazione del sistema normativo e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, per realizzare in tempi rapidi una radicale riduzione dei carichi regolativi e burocratici gravanti sulle famiglie e sulle imprese (*regulatory reform*) e per portare i tempi e i costi degli adempimenti burocratici ai livelli delle migliori performance europee. La semplificazione normativa e procedimentale dovrà andare di pari passi con la semplificazione dell'architettura organizzativa del nostro sistema politico-amministrativo, intesa non solo a ridurre i costi della politica e a eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di strutture e conflitti di competenze, ma anche a rendere più snelli

e rapidi i procedimenti di decisione e di gestione di interventi e servizi, unificando le responsabilità e i compiti –per quanto possibile – in capo ad una unica autorità amministrativa, identificata applicando il principio di sussidiarietà. La strada degli sportelli unici va ripresa e rilanciata nella sua ispirazione originaria, utilizzando fino in fondo la potestà legislativa esclusiva riconosciuta al Parlamento dalla lettera *p* del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione. Parimenti andrà fatto per grandi progetti di razionalizzazione e ammodernamento della struttura amministrativa, come gli uffici territoriali del governo e il sistema delle agenzie.

Occorre realizzare effettivamente l’autonomia delle amministrazioni nella gestione delle risorse finanziarie e del personale. Condizione indispensabile. E occorre una forte operazione di comunicazione all’opinione pubblica. Bisogna attivare, come avevamo un pochino cominciato a fare negli anni ’90, una clima favorevole all’innovazione delle amministrazioni pubbliche. Vedete, bisogna fare capire ai cittadini che senza amministrazioni moderne ed efficienti il paese non ce la fa, i diritti dei cittadini non sono soddisfatti, non sono realizzati, le grandi opportunità della globalizzazione rischiano di essere perdute condannando il nostro paese al declino. Abbiamo bisogno di amministrazioni più moderne ed efficienti. Le amministrazioni si aprono al confronto con i cittadini, alla misurazione della soddisfazione dei cittadini. Occorre far capire ai cittadini che le amministrazioni, e chi le dirige, e l’autorità politica che le governa, stanno raccogliendo questa sfida e stanno facendo tutto quello che si può fare.

Le esperienze di questi anni devono essere utilizzate al meglio. Per riprendere, rilanciare, implementare ciò che ha funzionato, magari anche solo a livello di best practices (diffondere e generalizzare le best practices); per correggere ciò che non ha funzionato; per introdurre i rimedi necessari a superare resistenze, difficoltà, ostacoli.

Proprio la forza di queste resistenze, difficoltà e ostacoli, impone di recuperare il metodo di collaborazione *bipartisan* che caratterizzò le riforme amministrative degli anni novanta. Se resistenze e ostacoli trovano una sponda in una opposizione irresponsabile e faziosa, difficilmente una maggioranza, per quanto ampia, riuscirà a vincerle. Ma la collaborazione bipartisan è imposta anche dalla stessa già sottolineata esigenza di continuità: l’ammodernamento del nostro sistema amministrativo non si risolve in una legislatura; non può ripartire da zero a ogni cambio di maggioranza; deve dunque impegnare insieme la maggioranza parlamentare di oggi e quella di domani.

Per far ciò non occorrono necessariamente governi di grande coalizione, che pure non sono estranei alla esperienza delle grandi democrazie, allorché esse devono affrontare sfide di grande difficoltà. E’ sufficiente che maggioranza e opposizione ritrovino il senso di una responsabilità comune, che si traduce in una apertura reale della maggioranza alle proposte e alle critiche della opposizione, e in una disponibilità di quest’ultima a dare un contributo costruttivo e, se le sue proposte vengono accolte, un sostegno leale.