

Pubblico e privato nella riforma dell'amministrazione. Spoil system e riforma della dirigenza

di Franco Bassanini

(intervento al Convegno della UIL del 18 febbraio 2003, Roma, Hotel Jolly)

E' utile ragionare sull' asse centrale della relazione di Antonio Focillo. Focillo rimette sul tappeto del dibattito una questione cruciale: quella di un rapporto equilibrato e corretto tra pubblico e privato, tra amministrazione pubblica, strutture pubbliche e attività dei privati. Focillo reagisce, opportunamente, al diffondersi di tendenze e opinioni molto rozze e superficiali, protese ad inseguire acriticamente logiche di tipo neo-liberista o ultra-liberista (senza per la verità neppure averle ben meditate), ed incapaci di comprendere che - una volta riconosciuto un ruolo anche molto importante alle iniziative dei privati - residua pur sempre un nocciolo di compiti e di funzioni che non possono che competere alle istituzioni e alle amministrazioni pubbliche.

Non si può rinunciare ad una funzione di regolazione del mercato che spetta comunque alle istituzioni pubbliche. Non si può rinunciare a quelle funzioni delle istituzioni pubbliche che sono necessarie per garantire l'universalità dei diritti. Non si può rinunciare all'intervento pubblico per fornire ai cittadini i beni pubblici che non hanno mercato; o che il mercato fornirebbe con distorsioni fortissime e a costi superiori a quelli che il pubblico può assicurare.

Per fare tutto ciò, come già ha ricordato Tiziano Treu, occorre tuttavia che il pubblico sia efficiente; bisogna che il pubblico vinca la sfida della qualità. Opportunamente la UIL ha colto questa questione cruciale: l'opportunità di rimettere al centro dell'attenzione non semplicemente la riflessione sul ruolo e sui compiti essenziali delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche, ma anche la riflessione sulle condizioni necessarie ad esse per svolgere questo ruolo essenziale e per far fronte a questi compiti in modo adeguato. Questo è stato ed è tuttora il cuore della sfida che in tutto l'ultimo decennio abbiamo insieme affrontato e cercato di vincere: la sfida della riforma e della modernizzazione del sistema amministrativo pubblico, per metterlo in condizione di essere all'altezza del ruolo e dei compiti ai quali esso solo può assolvere.

Una delle peculiarità dell'esperienza italiana che all'estero suscita più attenzione e interesse riguarda il ruolo giocato, in questo processo di riforma e di fronte a questa sfida, dalle grandi organizzazioni sindacali che rappresentano la stragrande maggioranza dei dirigenti e dei lavoratori pubblici. In concreto, sorprende all'estero constatare come queste grandi organizzazioni sindacali, CGIL, CISL e UIL, si siano schierate in questi anni con forza e con coerenza dalla parte dell'innovazione, abbiano avuto il coraggio dell'innovazione; abbiano capito fin dall'inizio che la

valorizzazione del lavoro pubblico passava attraverso la riforma e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche; che sarebbe stato impossibile recuperare riconoscimento, prestigio sociale, ruolo per i dipendenti pubblici, se non si fosse riusciti, attraverso l'innovazione e la riforma delle amministrazioni pubbliche, a metterle in grado di offrire servizi e prestazioni migliori ai cittadini. La riforma e la modernizzazione delle amministrazioni sono state intese non solo come uno degli strumenti più importanti per la crescita e la competitività del Paese; ma anche come la condizione per potere rivendicare, con qualche possibilità di ascolto e di successo, un maggiore riconoscimento sociale per il lavoro pubblico, migliori livelli retributivi e migliori condizioni di lavoro per i lavoratori pubblici.

Sul punto c'è necessità di un chiarimento che sostanzialmente è implicito nella relazione di Focillo ma che io vorrei rendere esplicito. Anche perché non può essere sfuggita a nessuno la distanza molto forte, la radicale differenza di impostazione che emergeva tra l'intervento di Carinci e l'intervento di Cassese (e io non ho difficoltà a dire che mi sento, come Treu, molto più in sintonia nelle linee generali con l'intervento di Carinci che non con quello di Cassese). Quando si parla di pubblico e privato in questi termini, quando noi rivendichiamo il ruolo insopprimibile delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche, non intendiamo assolutamente tenere ferma una vecchia impostazione culturale, che ha nobili origini e tradizioni, che ha dominato l'Europa continentale per tutto l'800 e praticamente per tutto il '900, ma che oggi appare inadeguata e superata: intendo la vecchia impostazione culturale statalistico-amministrativistica per cui il pubblico agisce essenzialmente attraverso poteri di supremazia e di comando, poteri di imperio, impartendo ordini e imponendo divieti ai cittadini (e, beninteso, anche erogando alcuni servizi: ma dominante restando la cultura dello Stato che comanda, vieta, minaccia e, qualche volta, graziosamente concede). E' l'eredità storica di un'epoca nella quale il pubblico stava comunque sopra, e i cittadini sotto, titolari di diritti, sì, ma in fondo ancora sudditi. Altri paesi usano altri metodi, hanno altre tradizioni e culture. Noi abbiamo cercato in questi anni di acquisire dall'esperienza di quei paesi questi strumenti, di spingere le amministrazioni a trattare da pari a pari i cittadini come titolari di diritti, a usare, tutte le volte che ciò è possibile, gli strumenti del diritto privato; naturalmente ci sono casi in cui l'Amministrazione deve imporre autoritativamente delle regole e deve dare dei comandi, ma ci sono casi nei quali invece può porsi sullo stesso piano del cittadino, contrattare col cittadino, usare in generale gli strumenti di diritto privato.

Tutto ciò non contraddice la difesa che giustamente ha fatto la relazione di Focillo del ruolo del pubblico, perché attiene non alle finalità e agli obiettivi ma agli strumenti e ai modi di operare delle amministrazioni.

Anche la questione della privatizzazione del rapporto di lavoro rientra in questo contesto: perché il lavoratore pubblico, a differenza del lavoratore privato, non avrebbe dovuto avere alcuna voce in capitolo nella disciplina del suo rapporto di lavoro, accettando che esso fosse disciplinato totalmente con atti dell'autorità, con provvedimenti del legislatore o dell'Amministrazione? Perché anche il lavoratore

pubblico come il lavoratore privato non avrebbe dovuto potere utilizzare lo strumento contrattuale, rappresentato dalle organizzazioni di cui ha fiducia, in cui si riconosce? Perché molti paesi, tra i più avanzati, hanno da tempo un rapporto di lavoro di tipo privatistico tra l'Amministrazione e i suoi dipendenti, e lo hanno senza per nulla rinunciare al ruolo del pubblico come strumento fondamentale per la tutela degli interessi generali, degli interessi pubblici? Dopo tutto la contrattazione è una modalità, uno strumento: uno strumento che consente all'Amministrazione di avere con molti cittadini, in questo caso con i suoi lavoratori, un rapporto paritario; un rapporto nel quale, muovendo dalla naturale contrapposizione di interessi che c'è tra il datore di lavoro, ancorché pubblico, e il lavoratore, attraverso la contrattazione si giunge a costruire un punto di equilibrio tra gli interessi contrapposti, non determinato in modo arbitrario, mediante una decisione autoritaria del datore di lavoro pubblico, magari negoziata sotto banco, ma mediante una trattativa limpida e trasparente fra le parti. Che il sindacato italiano abbia scelto questa strada, anzi l'abbia proposta e sostenuta, invece di attestarsi come altre organizzazioni sindacali europee a difesa dello statuto pubblicistico dell'impiego pubblico, è un sintomo della modernità del sindacato italiano. sarebbe ora che lo riconoscessero tutti, a partire dal professor Cassese.

Lo stesso ragionamento io vorrei fare sulla questione dell'*outsourcing* o della esternalizzazione di funzioni pubbliche. Se un'Amministrazione decide di dare in *outsourcing* la pulizia dei locali, non per questo viene in alcun modo intaccato il ruolo proprio dell'Amministrazione come strumento di tutela degli interessi pubblici e degli interessi generali. Al contrario, se esternalizzando la pulizia dei locali o la manutenzione di certe macchine o altro, si risparmiano risorse che possono essere investite nel *core business*, nelle funzioni fondamentali delle Amministrazioni Pubbliche, siamo di fronte come è evidente a una scelta di allocazione delle risorse che consente all'amministrazione di servire meglio i cittadini, di garantir loro prestazioni e servizi di migliore qualità, rafforzando, non indebolendo, il ruolo delle istituzioni pubbliche..

In questi termini e a queste condizioni, l'*outsourcing* di attività pubbliche non contraddice la difesa di un rapporto corretto tra pubblico e privato, quale quello delioneato nella relazione di Focillo, in cui il pubblico non rinuncia ai suoi compiti essenziali, quali sono regolare il mercato, garantire l'universalità dei diritti e fornire i beni pubblici che non hanno mercato, o che il mercato fornirebbe con forti distorsioni. Anzi, l'*outsourcing* può essere uno strumento per razionalizzare le risorse e dunque per assolvere meglio ai compiti essenziali delle istituzioni pubbliche.

Ma se la finalità ultima è la migliore qualità dei servizi e delle prestazioni, se i governi nazionali e locali si misurano sulla capacità di mettere le amministrazioni in condizioni di migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni, allora anche privatizzazioni e *outsourcing* vanno valutate in concreto agli effetti che ne derivano sulla qualità dei servizi e delle prestazioni, rinunciando alle privatizzazioni per abbandono o a quelle fatte solo per far cassa. In Italia il problema è infatti la

qualità, non il costo complessivo della pubblica amministrazione. Chi sostiene il contrario, ignora o finge di ignorare quanto accade negli altri maggiori paesi avanzati. Prendiamo la Francia e l'Italia, due paesi che hanno più o meno la stessa popolazione, 57 milioni gli italiani, 58 milioni i francesi: quindi gli utenti, i clienti delle pubbliche amministrazioni sono più o meno lo stesso numero. Le amministrazioni francesi nel loro insieme hanno 5,4 milioni di dipendenti, le italiane hanno 3,5 milioni di dipendenti; abbiamo quasi due milioni di dipendenti pubblici meno dei francesi. La Francia spende per retribuzioni ai dipendenti pubblici il 14,6% del suo PIL, l'Italia spende il 10,6% del suo PIL. Dati Istat e Ocse, riferiti a universi comparabili /tutte le amministrazioni, compresi gli enti locali, la sanità, la scuola, le forze armate, il comparto sicurezza, le camere di commercio, ecc.

Funziona meglio l'Amministrazione francese, sono migliori i suoi servizi? In molti casi sì, in altri no; però spendono il 40% più di noi, in termini di PIL, per i dipendenti delle loro amministrazioni pubbliche. Ma se è così, il problema per l'Italia, diversamente che per la Francia, non è ridurre ancora il costo dei dipendenti pubblici (in dieci anni è sceso dal 12,6 al 10,6 del PIL), ma migliorare la qualità dei servizi pubblici. Sto dicendo dunque che bisogna aumentare la spesa pubblica corrente? No, sto dicendo che bisogna ragionare esattamente sulla linea che anche la relazione di Antonio Focillo indicava. Noi dobbiamo investire sulle pubbliche amministrazioni, sulla qualità e sull'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni.

L'Italia è un paese ha una pressione fiscale di 2,5 punti inferiore a quella francese; il problema in Italia non è che stiamo spendendo troppo, semmai che spendiamo male, e che non abbiamo investito abbastanza sulla qualità e l'ammodernamento della Pubblica Amministrazione. Abbiamo fatto in questi anni sforzi colossali dal punto di vista della riorganizzazione normativa, della riorganizzazione strutturale delle pubbliche amministrazioni. Ma adesso bisogna anche investire sulle amministrazioni pubbliche. Investire in formazione, informatizzazione, strutture, acquisizione di professionalità nuove, incentivi alla crescita professionale; e ridistribuire tra dirigenti e dipendenti pubblici una parte consistente degli incrementi di produttività delle amministrazioni.

Questa è la prima considerazione che intendevo svolgere. La seconda, assai più breve, riguarda il passaggio della devolution e del federalismo. Sono tra coloro che pensano che siano necessarie alcune correzioni o aggiustamenti al nuovo Titolo V. Nessuna riforma nasce perfetta: non erano perfette, ovviamente, le cosiddette leggi Bassanini, anche se hanno goduto di consensi assai più larghi e bipartisan rispetto alla riforma del Titolo V. Ma il punto fondamentale è quello sottolineato nella relazione di Focillo: a che cosa serve questa riforma della forma dello Stato in senso federale, che attribuisce maggiori poteri e autonomie a Regioni, Province e Comuni, portando la decisione e la gestione di molte funzioni pubbliche a livelli molto più decentrati, più vicini ai cittadini sul territorio? O serve a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni, a dare ai cittadini servizi e prestazioni più

rispondenti ai loro bisogni, alle loro esigenze, oppure la riforma federale è destinata al fallimento.

In tutti i paesi più avanzati, che non abbiano già una struttura federale, c'è in questo momento una spinta verso il decentramento, verso una riorganizzazione dello Stato sulla base del principio di sussidiarietà, dall'Inghilterra alla stessa Francia. Ma l'obiettivo di tutti è quello di assicurare, in tal modo, prestazioni e servizi migliori, più aderenti alle esigenze dei cittadini. Per raggiungere questo obiettivo bisogna evitare un errore che io vedo diffuso in Italia, cioè quello di pensare che i modelli federali siano modelli nei quali l'amministrazione federale, il governo federale, il parlamento federale non fanno più quasi niente. Ma questa idea (che ispira anche il disegno di legge della devolution e forse anche qualche passaggio del Titolo V), questa idea secondo cui al centro, a livello federale, tendenzialmente non resta quasi più niente, secondo cui è più federalista chi più espropria di ogni competenza il centro del sistema, non corrisponde con l'esperienza reale degli Stati federali. Non è così neppure negli Stati che hanno adottato del federalismo il cosiddetto modello competitivo: negli Stati Uniti, la sanità è materia di competenza esclusiva degli Stati, ma questo non ha impedito al Congresso di approvare alcuni decenni fa due grandi programmi federali, *Medicare* e *Medicaid*, due programmi di assistenza sanitaria decisi e finanziati dal Congresso e dall'Amministrazione federale; nessuno, neppure i repubblicani che pur erano contrari, perché erano contrari a ogni forma di gestione pubblica dell'assistenza sanitaria, obiettarono che questi programmi erano incostituzionali perché la sanità è, nella Costituzione degli Stati Uniti, competenza esclusiva della California, del Texas o del Massachusetts. Hanno condotto una dura battaglia parlamentare con obiezioni di merito, non hanno mai contestato la costituzionalità di queste riforme.

Questo è il punto: lo Stato federale si fonda sull'equilibrio tra forti autonomie territoriali, rappresentate, nel caso italiano, da Regioni, Province e Comuni, e forti poteri di intervento e di coordinamento che spettano alle istituzioni federali. E' per questo che io vedo con preoccupazione il disegno di legge sulla devolution: perché parte dall'idea che alcuni dei grandi servizi pubblici che devono essere garantiti a tutti i cittadini italiani in condizioni di universalità, perché da questo dipende l'identità nazionale e la coesione sociale del Paese, possono essere affidati con poteri esclusivi ai legislatori regionali. Si tratta di un errore, sia che lo faccia il centro-destra, sia che lo faccia il centro-sinistra; di una scelta che non ha riscontro nell'esperienza dei grandi Stati federali.

Infine, la questione della dirigenza dello Stato. Vorrei che si affrontasse la questione, con una qualche capacità di guardare oltre il proprio naso. Ci sono tre esigenze fondamentali che devono essere tutte soddisfatte, perché trovano tutt'e tre fondamento nel nostro ordinamento costituzionale: la prima è sicuramente la neutralità e l'imparzialità dell'Amministrazione; l'amministrazione è di tutti, lo dicono giustamente l'art. 97 e 98 della Costituzione; e deve garantire a tutti, non solo a chi ha vinto le elezioni, o a chi è tempestivamente saltato sul carro della

maggioranza, che l'Amministrazione applicherà le leggi e garantirà l'esercizio dei diritti e delle libertà in modo imparziale per tutti.

Viene poi una seconda esigenza: ed è che in un sistema democratico chi vince le elezioni (fosse pure... Berlusconi), ha diritto di avere gli strumenti necessari per attuare il suo programma, che è stato approvato col voto dai cittadini. Badate, se il suo programma non potrà attuarlo attraverso l'Amministrazione, lo autorizzeremo implicitamente a cercare altri mezzi per farlo, emarginando l'Amministrazione. Quindi l'Amministrazione è di tutti, deve garantire a tutti l'imparziale applicazione delle leggi, ma deve anche assicurare a chi ha vinto le elezioni l'esercizio del diritto-dovere di attuare il suo programma.

Ma c'è poi una terza esigenza, che non è affatto l'ultima: sono i cittadini che hanno diritto ad avere dall'Amministrazione prestazioni e servizi di buona qualità a prezzi o costi contenuti: contenuti per la collettività ed, eventualmente, se si paga è una tariffa, per i singoli.

Il problema è, allora, come armonizzare queste tre esigenze: come le mettiamo assieme? Lo *spoils system* non è una risposta adeguata; perché con lo *spoils system* noi diamo una risposta alla seconda esigenza, quella di dare a chi governa gli strumenti per attuare il suo programma, permettendogli di scegliere i dirigenti che vuole: Ma quale risposta si dà così alle altre due esigenze? Chi mi garantisce che gli uomini di fiducia di chi ha vinto le elezioni, magari scelti solo tra coloro che hanno la tessera di quei partiti, sono anche efficienti? E chi mi garantisce che sono anche capaci di essere imparziali?

Guardiamo ai fatti: in Italia non c'è mai stato lo *spoils system* se lo si intende nel senso americano (chi vince può mandare a casa i dirigenti non graditi). Ma se lo si intende nel senso europeo, come facoltà dei politici di rimuovere dall'incarico e sostituire i dirigenti, pur conservando ad essi lo status e il rapporto di impiego pubblico, quasi metà della nostra altissima dirigenza è da sempre in regime di *spoils system*: prefetti, ambasciatori, comandanti di unità militari, possono essere in qualunque momento rimossi dall'incarico, per decisione dell'autorità politica e messi a disposizione. Questo regime di assoluta precarietà dell'incarico di un buon 40% della nostra alta dirigenza c'era già quando era ministro Cassese, che non ha mosso un dito per cambiarlo. L'altra metà dell'alta dirigenza, dopo avere ottenuto l'incarico per decisione politica discrezionale (l'autorità politica poteva scegliere i dirigenti generali, senza alcun limite, anche tra gli estranei all'Amministrazione), conservava l'incarico a vita, in regime di sostanziale inamovibilità: una situazione che, per i livelli apicali, non si trova neanche in Francia. L'inamovibilità nell'incarico garantiva la neutralità e l'imparzialità, se non nel momento dell'accesso alla dirigenza generale (che era anzi del tutto condizionato dalla politica), almeno da quel momento in poi. Ma così si rispondeva alla prima delle tre esigenze ricordate, non alle altre due.

Questo era il sistema in vigore da noi fino al '97-98. Un sistema contraddittorio, perché, appunto, vigevano due regimi assolutamente opposti che non rispondevano

che a una delle tre esigenze costituzionalmente rilevanti. Nel '97-98, con il decreto 80, al quale lavorò soprattutto il povero Massimo D'Antona, abbiamo tentato di trovare una soluzione che armonizzasse le tre esigenze. Ci siamo riusciti? Non al 100%, tanto che Tiziano Treu, io ed altri abbiamo recentemente presentato una nuova proposta di riordino della dirigenza che corregge alcuni punti del decreto 80 e del successivo Testo Unico del 2001. Si trattava tuttavia, a ben vedere, di un importante passo avanti nella direzione giusta, anche se non fu neppure allora possibile affrontare la questione delle carriere speciali, prefettizia, diplomatica ecc., che restano rette da un regime di *spoils system* e di precarietà dell'incarico.

Vogliamo brevemente riconsiderare i punti-chiave della riforma del '98? Si accede alla dirigenza attraverso concorso pubblico; solo una piccola percentuale dei dirigenti può essere assunta dall'esterno (prima per l'alta dirigenza non c'era alcun limite, bastava che il posto fosse vacante), e solo con contratto temporaneo (glui estranei non entrano nel corpo dei dirigenti, al quale ormai si accede solo per concorso). Una volta diventati dirigenti si ha stabilità nel rapporto di lavoro, ma temporaneità dell'incarico; il rapporto e l'incarico sono regolati dal contratto, dal contratto collettivo della dirigenza, e dal contratto individuale: nella logica della valorizzazione della contrattazione al contratto era affidato il compito di riempire i molti spazi lasciati dalla legge. E' vero dunque, come rilevato poco fa da Carinci, che il contratto della dirigenza ha introdotto garanzie e regole ulteriori non previste dalla legge; ma non si tratta di un'anomalia, si tratta di una conseguenza che discendeva dalla logica del sistema e della riforma. Gli incarichi dei dirigenti, definiti e regolati contrattualmente, non potevano avere una durata troppo breve, né troppo lunga, per poter consentire di misurare il dirigente sulla base dei risultati, delle performances effettivamente realizzate: da due a sette anni, secondo il decreto 80, ma forse il minimo dovrebbe essere elevato a tre anni, come ora noi proponiamo. L'obiettivo era quello di legare la carriera dei dirigenti, la loro conferma nell'incarico o la promozione ad incarichi ancora più prestigiosi ai risultati ottenuti, alle performances realizzate. Per questo il decreto 80 prevedeva l'istituzione di un sistema di organi di controllo e valutazione e introduceva alcune garanzie, in primis il divieto di rimuovere un dirigente senza il parere conforme e positivo del Comitato dei Garanti in parte eletto dai dirigenti stessi. Va da sé che il sistema presupponeva il rispetto dei contratti, e dunque l'impossibilità di un recesso unilaterale dell'amministrazione, salvi i casi previsti e consentiti dal contratto stesso. L'obiettivo era dunque di avere una dirigenza misurata sulla qualità delle prestazioni e delle performances, non sulla sua fedeltà all'autorità politica, e quindi in grado di garantire l'imparzialità e la qualità delle prestazioni rese ai cittadini. Ai fini di soddisfare la terza esigenza, e cioè di garantire a chi è chiamato a governare gli strumenti per l'attuazione del suo programma, la riforma del '98 dava all'autorità politica la possibilità di dotarsi di strutture di staff, di organi di diretta collaborazione, scelti intuitu personae e chiamati a collaborare con i politici nella elaborazione degli indirizzi politici. Inoltre, la riforma ha consentito ad ogni nuovo governo di avvicinare i pochissimi alti dirigenti (capi dipartimento e segretari generali) che costituiscono il vertice apicale delle amministrazioni, e

dunque stanno nel punto di snodo tra politica e amministrazione: più o meno la stessa regola, introdotta per i capi dipartimento della Presidenza già dalla legge 400 del 1988, vige in Francia per i direttori generali.

Dunque lo strumento offerto all'autorità politica per l'attuazione del programma sono gli uffici di staff, introdotti dalla riforma del '98 (al posto dei vecchi gabinetti che erano poca cosa) e la facoltà di avvicinare il vertice apicale delle amministrazioni costituito da qualche decina di segretari generali e capi dipartimento. Per tutto il resto la regola non poteva essere la fiducia politica, lo *spoil system*, la tessera di partito, ma la competenza, la professionalità, l'esperienza e i risultati ottenuti *on the job* misurati in modo obiettivo.

Dove il sistema non ha funzionato? Esattamente su quest'ultimo punto, la valutazione dei dirigenti. Ci abbiamo riflettuto, nell'ambito dell'Ulivo, e in specie in seno a Astrid. E abbiamo presentato un disegno di legge che su altri punti ripristina, in tutto o in parte, le norme del decreto 80 e del testo unico del 2001, ma su questo punto fondamentale introduce forti innovazioni. Proponiamo infatti di stabilire con nettezza le seguenti regole. Primo: che il dirigente ha diritto ad essere confermato se la valutazione non è negativa; secondo: che la valutazione va fatta da un organo affidabile e certificato; terzo: che il dirigente ha diritto di fronte ad una valutazione negativa di ricorrere a un valutatore indipendente, noi pensiamo al Comitato dei Garanti, quindi a un organismo che, essendo composto per il 50% di rappresentanti dei dirigenti, due su quattro, e poi essendo presieduto da un consigliere della Corte dei Conti, sembra sicuramente idoneo a tutelare il dirigente nei confronti di ogni persecuzione politica. A questo fine, proponiamo che nelle amministrazioni nelle quali un organo di valutazione indipendente e certificato non sia ancora operante alla scadenza del periodo contrattuale, il dirigente abbia diritto alla conferma automatica nello stesso incarico, salva la destinazione, *con il suo consenso*, ad altro incarico. Proponiamo anche nuove norme per garantire l'effettiva autonomia del dirigente nella organizzazione e nella gestione delle risorse ad esso attribuite (autonomia budgetaria), al fine di offrirgli gli strumenti necessari per assumersi davvero la responsabilità dei risultati conseguiti o non conseguiti. L'obiettivo è dunque di garantire al dirigente che ha bene operato la conferma nell'incarico, a meno che non ritenga egli stesso di accettare un posto equivalente o migliore.

Così si lega effettivamente la carriera del dirigente alle prestazioni che egli è riuscito ad ottenere e non alla sua tessera di partito o alla sua disponibilità a piegarsi ad esigenze partigiane o clientelari. E' un tentativo, dunque, di correggere in alcuni punti la riforma del '98, in direzione totalmente opposta rispetto allo *spoil system* e alla precarizzazione della dirigenza introdotti dalla Legge Frattini. Sulla quale condivido totalmente le critiche di Cassese: nel momento in cui si introduce il principio del rapporto fiduciario con l'autorità politica come elemento prevalente ai fini della preposizione e della conferma nell'incarico dirigenziale, e si consente al legislatore di autorizzare l'amministrazione a recedere unilateralmente e senza motivazione dagli obblighi contrattuali liberamente assunti, si ferisce a morte

il sistema contrattuale, si precarizza e si demotiva la dirigenza, si abbatte la distinzione tra politica e amministrazione. Ma così non si garantisce né l'imparzialità dell'amministrazione, né la qualità dei servizi e delle prestazioni. E, forse, alla fine non si garantisce neanche l'attuazione del programma di governo, perché dirigenti precari e subalterni, scelti per meriti di partito, di rado hanno le capacità e la professionalità necessarie per assicurare una efficace attuazione del programma di governo.

Un post scriptum finale: evitiamo di trarre conseguenze affrettate da tre sentenze recenti, una molto positiva perché ha ordinato all'Amministrazione di offrire un incarico di funzione equivalente ad una dirigente generale a cui avevano offerto un incarico di studio, due altre che invece hanno respinto la stessa richiesta. Si possono criticare queste due sentenze, ma non dimenticando che i due giudici del lavoro giudicavano su ricorsi ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile e, quindi, non potevano, secondo la giurisprudenza prevalente almeno a Roma, rimettere gli atti alla Corte Costituzionale, cioè non potevano sollevare di fronte alla Corte Costituzionale la questione della compatibilità della legge Frattini con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione. Non potendolo fare, il giudice doveva applicare la legge: forse come il terzo dei tre giudici, anche gli altri due avrebbero potuto applicare la disposizione che privilegia l'attribuzione di un incarico equivalente, quando ve ne siano di vacanti. Ma, in ogni caso, è presto per dire che i giudici hanno ritenuto costituzionalmente legittimo lo *spoils system*, come ha scritto Cassese, La verità è che questa questione può essere decisa dalla Corte Costituzionale e che sede cautelare i giudici del lavoro non avevano gli strumenti per rimettere la questione alla Corte Costituzionale o non ritenevano di averli: la questione resta impregiudicata e dovrà essere affrontato nell'ambito dei giudizi sul merito.

Resta dunque del tutto ancora aperta la strada per un giudizio di costituzionalità che porti alla dichiarazione di incostituzionalità dello *spoils system* introdotto dalla legge Frattini. Nel frattempo, sarà tuttavia il caso di lavorare per trovare una soluzione in positivo. Noi ne abbiamo messa sul tavolo una. Ce ne possono essere altre. L'importante è che siano soluzioni idonee a soddisfare tutte e tre le esigenze che trovano tutela nel nostro sistema costituzionale, avere amministrazioni imparziali, dare a chi ha legittimamente vinto le elezioni strumenti efficaci per attuare il suo programma, ma soprattutto dare ai cittadini prestazioni e servizi pubblici di buona qualità.