



Una dirigenza a rischio?

di Carlo Mochi Sismondi

La prima impressione che ho avuto leggendo l'art. 9 del disegno di legge "Madia" che riforma la dirigenza e, insieme, le reazioni dei sindacati e delle associazioni dei dirigenti è stata che è necessaria una robusta iniezione di fiducia. La fiducia è l'ingrediente che infatti mi pare più scarso: il disegno di legge delega fa intravedere in filigrana una scarsa fiducia della politica verso l'amministrazione, come se fosse composta tutta da conservatori, frenatori, burocrati, pietre d'inciampo di ogni riforma e zavorra del Paese; specularmente la reazione dei dirigenti alla riforma, o per lo meno dei loro sindacati ed associazioni, è improntata in generale ad una scarsissima fiducia nella politica, come se fosse fatta tutta di pirati che vogliono imporre solo *yes man*, veline o portaborse. In questa reciproca sfiducia nasce e cresce poi la sfiducia dei dipendenti verso i loro dirigenti e la loro organizzazione e quella, assai più grave, dei cittadini verso entrambe, politica ed amministrazione, con il conseguente distacco sempre maggiore dalle istituzioni democratiche. Ma per ripristinare le condizioni della fiducia è necessario poter contare su una politica che sia all'altezza del compito in tutti i suoi livelli, dai ministri agli assessori delle piccole città e da dirigenti che credano veramente che il loro posto ed il loro stipendio debba dipendere dai risultati percepibili dai cittadini. In una parola da come va l'azienda Italia.

Per ottenere fiducia è però altresì necessario ammettere gli errori e le storture esistenti di cui è colpevole la politica così come l'amministrazione e gli stessi sindacati dei dirigenti che ora strepitano. Chi grida allo scandalo per l'autonomia violata della dirigenza ci dica dov'era quando sono nati tanti ruoli separati, creati nel 2004 dal Governo Berlusconi a seguito dello smantellamento della riforma Bassanini, in cui la dirigenza si è accomodata, perseguendo per ciascuno, con maggiore o minore successo, vantaggi retributivi e sbandierando sempre e comunque una specificità che è diventata generalità. Basta guardare alle differenze di compensi tra dirigenti di prima fascia appartenenti a diversi ruoli, per rendersi conto della stratificazione dei privilegi che ha premiato chi è stato più vicino al potere, basta guardare alla crescita spropositata del numero dei dirigenti e al rapporto tra i dirigenti e i loro dipendenti per vedere con chiarezza che tali privilegi non



sono legati alle responsabilità effettive né all'effettivo espletamento della funzione dirigenziale. Basta, infine, guardare la scandalosa anomalia dei compensi dei nostri dirigenti apicali rispetto ai loro colleghi dei paesi OCSE, per intravedere un uso quanto meno spregiudicato della funzione di cerniera tra l'amministrazione e la politica che è stato concesso a tali posizioni. A queste storture la riforma prova a mettere rimedio, se ci riuscirà non lo sappiamo, ma certo va guardata con onesta speranza.

Perché la discussione non diventi poi surreale sarà necessario guardare qualche mito con più realismo e con un atteggiamento libero da pregiudizi. Mi rifiuto di dire ad esempio che i concorsi per tutti sono la soluzione. Senza arrossire affermo che i concorsi saranno sì tranquillizzanti e benedetti dalla Costituzione, ma così come sono non discriminano nulla e che nessun imprenditore (parlo a ragion veduta visto che faccio l'imprenditore da tanti anni) assumerebbe un suo dirigente senza poterne valutare il curriculum, l'esperienza pregressa, i risultati raggiunti, la sua attitudine alla gestione delle persone, il suo equilibrio emotivo, i suoi interessi, ma potendo considerare per la scelta solo i suoi titoli di studio e i risultati di due compiti scritti (magari il primo a quiz) su materie che nulla hanno a che vedere con quello che farà e di un colloquio orale di una mezz'ora (se va bene). Non prendiamoci in giro quindi e se proprio non ci fidiamo della discrezionalità del dirigente o del politico che deve scegliere, se ci scordiamo che discrezionalità fa rima con responsabilità e che le due cose devono necessariamente marciare assieme, almeno riformiamo i concorsi, allarghiamo l'esperienza dei corsi-concorso, diffondiamo un *tutoring* intelligente degli aspiranti dirigenti.

Perché poi la legge non rimanga nel campo delle grida manzoniane, ma entri nel campo dei comportamenti è necessario ripensare da capo l'immagine stessa del dirigente che deve sentirsi più simile ad un manager *tout court*, non per qualche norma contrattuale, ma perché accetta un rischio. E non basta certo sottolineare ad ogni piè sospinto che la P.A. non è un'azienda per convincermi che un dirigente pubblico non deve rischiare nulla. Il concetto stesso di rischio è lontano dalla mentalità del dipendente pubblico, se non in una forma poco limpida e legata alle cordate politiche o sindacali che possono spiazzare anche i più bravi, ma il rischio è connaturato nella funzione dirigenziale. E' la stessa ragione che giustifica stipendi maggiori anche di dieci volte rispetto ai propri collaboratori,



è la caratteristica di chi valuta il proprio operato non dalla diligenza, dall'efficienza o dagli input, ma dai risultati in termini di soluzione dei bisogni, di qualità della vita dei cittadini e delle imprese, di *outcome*. Certo il rischio a cui penso deve riguardare il raggiungimento dei risultati, l'ottimale allocazione delle risorse, il successo complessivo nella missione dell'ente, non l'affinità politica o l'acquiescenza al ministro di turno.

E' solo l'accettazione del rischio che permette di vivere sino in fondo la responsabilità e quindi di accettare di esercitare una sana discrezionalità. In questo momento storico in Italia la parola discrezionalità è percepita come pericolosa e scandalosa, rimanda ad arbitrio e a clientelismo se non addirittura a corruzione e malamministrazione. Eppure è proprio la discrezionalità del dirigente e del politico dotati di autonoma responsabilità che è il rimedio sovrano contro la corruzione. Se in tutti i Paesi europei e nelle delibere della Commissione europea sugli appalti pubblici si aumentano le discrezionalità dei dirigenti e delle stazioni appaltanti una ragione ci sarà. E' lapalissiano, infatti, che nessun automatismo, nessun concorso a quiz, nessun algoritmo che sostituisca la libera, onesta e lungimirante scelta fatta per il bene comune, può salvarci dalla corruzione. Anzi più meccanismi automatici metteremo, più ci trincereremo dietro a regole, norme, commi, scudi di autotutela o di diritto amministrativo, più la corruzione la farà da padrona. Nell'aria pulita della responsabilità non alligna; nelle stanze polverose piene di muretti burocratici dietro cui difendersi e di certificati antimafia cresce indisturbata la corruzione, che si pasce di norme e di commi e vede come il fumo negli occhi lo sguardo limpido di chi ha il coraggio di scegliere.

Quel che serve quindi per un'amministrazione migliore, ma anche per combattere la corruzione è un ripensamento radicale dello status del dirigente, ma per questo cambio di paradigma nessuna legge, neanche questa, può bastare: è necessario un passaggio dal piano delle norme a quello dei comportamenti che non può che derivare da una coerente e tenace permanenza nello sforzo riformatore che superi la contingenza di un Governo, per quanto questo si senta "rivoluzionario", ed entri nella cultura della nostra classe dirigente. Una legge è sempre solo l'inizio di un processo: abbandonarlo a se stesso vuol dire condannarlo a morte certa. E il cimitero di riforme mancate lo testimonia.



Un'amministrazione libera dalla politica

di Alessandro Bellavista

Il disegno di legge n. 3098 persegue l'ambizioso obiettivo di riformare vasti ambiti della pubblica amministrazione: dalle funzioni, all'organizzazione e al rapporto di lavoro. Esso contiene, pertanto, un complesso di deleghe da esercitare entro un periodo sicuramente non breve. Tuttavia, il vasto programma governativo corre il rischio di scontrarsi con la difficoltà di fare corrispondere la realtà dei fatti alle dichiarazioni di principio.

In effetti, sulla base dell'esperienza, non solo italiana, dovrebbe essere ormai acquisita la consapevolezza che il cambiamento vero (nell'amministrazione, ma non solo) si determina soprattutto attraverso una lunga e paziente azione di governo verso gli obiettivi predefiniti. E' quindi illusorio pensare di modificare le cose solo a colpi di leggi e circolari.

Purtroppo, soprattutto con l'entrata in vigore del sistema elettorale maggioritario, s'è enfatizzata la tendenza delle coalizioni al governo di cercare di dimostrare agli elettori di volere realizzare delle riforme e di fare in concreto delle riforme. In altri termini, nel discorso politico, la parola d'ordine è diventata quella delle riforme. E ciò indipendentemente anche dal contenuto sostanziale delle innovazioni elaborate. Sicché, lo strumento legislativo è quello massicciamente utilizzato per raggiungere lo scopo. Scarsa attenzione è, invece, dedicata alla realizzazione effettiva di ogni riforma. Tanto è difficile che gli elettori (tranne quel gruppo direttamente coinvolto) si accorgano che il progetto è costruito male sul piano tecnico, oppure è utopistico, ovvero è carente negli snodi fondamentali, o viene abbandonato nella fase primordiale senza porre in essere le indispensabili azioni di implementazione.

Così, solo tra qualche anno sarà possibile fornire un giudizio circa la riforma della pubblica amministrazione del governo Renzi: se abbia avuto qualche effettivo risultato nell'interesse della collettività oppure se si sia ridotta, come tante altre precedenti, a mera carta straccia.



Beninteso, è opportuno segnalare che alcune delle linee della riforma destano particolare preoccupazione sul piano dei rapporti tra politica e amministrazione. In estrema sintesi, il disegno di legge contiene un'articolata modifica dello statuto della dirigenza pubblica volto ad indebolirne le capacità di resistenza di fronte alle pressioni del potere politico. Si assiste ad un rafforzamento del ruolo della politica che potrà aumentare il suo dominio sull'amministrazione. Di fatto, il disegno di legge si muove in linea di continuità con la legge Frattini del 2002 che aveva avviato la riconquista dell'amministrazione da parte della politica, sterilizzando i principi ispiratori delle grandi riforme degli anni novanta. Se si scorre l'art. 9 del disegno di legge ci si rende conto di come si proceda in direzione esattamente contraria a quanto si dovrebbe fare per assicurare una reale autonomia e imparzialità della dirigenza pubblica. E' mantenuta una forte connessione strutturale tra potere politico e dirigenza che incrina l'effettività del principio di distinzione tra compiti di indirizzo politico-amministrativo e gestione amministrativa.

Qui ci si limita ad osservare che la valutazione dell'attività dirigenziale dovrebbe essere la chiave di volta del sistema in modo da suffragare nei fatti la distinzione tra politica e amministrazione. E quindi la valutazione deve essere svolta da soggetti imparziali e non scelti dagli organi politici. Nel disegno di legge non v'è alcuna garanzia in questo senso. D'altra parte, la politica non gradisce affatto i meccanismi di valutazione. Questo perché i risultati (tendenzialmente) oggettivi della valutazione implicano un giudizio sulla stessa politica che nomina i dirigenti. A questo proposito, basti pensare alle reazioni isteriche del ceto politico quando il Sole 24 ore pubblica la sua, ormai tradizionale, classifica sulle città con la migliore qualità della vita. Al di là del fatto che le classifiche vanno accolte con beneficio d'inventario, è evidente come per un politico vedere la propria città in fondo al ranking rappresenti una grossa perdita d'immagine.

Peraltro, sembra ormai finita nel dimenticatoio l'idea di introdurre il cosiddetto "fallimento politico" e cioè la decadenza degli organi politici in caso di accertata incapacità gestionale dei dirigenti da loro nominati.

Quanto alle regole di assegnazione degli incarichi dirigenziali, esse rimangono di tipo politico fiduciario. Invece, l'affidamento degli incarichi dovrebbe essere basato su una



procedura trasparente e di tipo concorsuale. Più in generale, l'unico modo per garantire l'effettività del principio di distinzione è quello di ancorare ogni scelta sull'affidamento, la revoca, la conferma, la non conferma degli incarichi dirigenziali ai risultati della valutazione. Invece, il disegno di legge predispone meccanismi che consentono di decidere sulla sorte dei dirigenti prescindendo dalla valutazione.

La durata degli incarichi dovrebbe essere più lunga della permanenza in carica del titolare del potere di nomina; cosa che nel disegno di legge non è affatto prevista, e anzi v'è una riduzione della durata massima degli incarichi. Il dirigente dovrebbe godere di una tutela reale in caso di licenziamento ingiustificato, ma il disegno di legge lascia trasparire la possibilità che il dirigente senza incarico, ad un certo punto, possa essere estromesso dall'impiego senza alcuna motivazione e tutela.

Per giunta, da tempo si sostiene l'opportunità di scindere lo statuto della dirigenza in due tronconi: quello della cosiddetta dirigenza fiduciaria che collabora alla formazione dell'indirizzo politico e quello della dirigenza fiduciaria con esclusivi compiti di gestione amministrativa. La seconda dovrebbe avere un regime molto più garantista rispetto alla prima. Ma nel disegno di legge non v'è nulla a tale riguardo e si continua a propagandare un modello unitario che, come già osservato, tende a favorire la fidelizzazione politica di tutta la dirigenza.

Ovviamente, per formulare un giudizio completo, bisognerà aspettare il relativo decreto legislativo attuativo della delega. E, per fortuna, la Corte costituzionale potrà intervenire per censurare, come ha fatto in passato, le disposizioni più aberranti. In conclusione, però, va chiaramente detto che tale disegno di legge dimostra una grande immaturità del ceto di governo italiano, il quale sembra del tutto trascurare il valore fondamentale dell'imparzialità dell'amministrazione.