PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 24

Dossier
Lavoro pubblico

# La "riforma Madia" della dirigenza pubblica: analisi dell'adeguatezza delle nuove risposte alla vecchia domanda per una dirigenza di valore

a cura di Antonella Bianconi

Agosto 2016

GRUPPO 24 ORE

# Sommario

Premessa: Perché un'altra riforma ..... 2

I. Le persone giuste al posto giusto ..... 5

Come selezionare i migliori ..... 5

Come valorizzare le competenze manageriali ..... 7

II. L'indipendenza del dirigente a garanzia dell'imparzialità dell'azione pubblica ..... 9

Il rapporto con la politica ..... 9

Il sistema degli incarichi ..... 9

III. Legalità ed efficienza: la sfida del dirigente pubblico ..... 11

Trasparenza e prevenzione della corruzione pilastri della nuova organizzazione pubblica ..... 11

Responsabilità e risultato ..... 11

Conclusioni ..... 14

# Premessa: Perché un'altra riforma

Di fronte a un nuovo intervento legislativo sul sistema pubblico, la prima cosa che viene da chiedersi è se vi sia davvero la necessità di altre norme se poi non si riesce realmente a incidere sui comportamenti di coloro che operano nelle pubbliche amministrazioni: dagli organi di indirizzo politico, ai dirigenti agli impiegati.

Troppo spesso abbiamo assistito ad interventi di carattere "rafforzativo" di regole esistenti. Come se sottolineare o ribadire principi e regole potesse davvero incidere sulla realtà delle organizzazioni. Per dirla con Watzlawick[1], di fronte a problemi complessi - e quello dell'insoddisfacente funzionamento della macchina pubblica italiana sicuramente lo è - si pensa alle "ipersoluzioni", cioè ad aumentare gli ingredienti esistenti, senza interrompere il circolo vizioso in cui talvolta l'enorme quantità di regole prodotte fa avvitare il nostro ordinamento.

D'altra parte in uno Stato di diritto i comportamenti, in via principale, si orientano con le regole. Purtroppo, però, dobbiamo ammettere che anche le migliori regole nel settore dell'**organizzazione pubblica** non hanno prodotto i risultati sperati.

I governi che si sono avvicendati negli ultimi venti anni, con una coerenza che raramente si riscontra nel nostro Paese, hanno mantenuto il modello di pubblica amministrazione prescelto negli anni '90, ispirato al *new public management* angloamericano. Sul punto non vi è stata nessuna marcia indietro. Quasi ogni anno, tuttavia, a tale modello sono stati apportati ritocchi e modifiche in chiave rafforzativa per aumentarne l'efficacia, con la tecnica, appunto, del *sempre di più*[2].

Un ultimo esempio di questi **interventi di "rinforzo"** è contenuto proprio nella legge delega in esame. All'art. 17, relativo al *Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* - che, peraltro, contenendo una delega strettamente connessa a quella sulla dirigenza pubblica, se ne auspica l'esercizio congiunto - al comma 1, lett. *t)*, tra i principi e criteri prevede testualmente il *rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo e gestione*. Questo *rafforzamento* è stato considerato necessario perché si ritiene che di fatto il principio di separazione non sia ancora attuato in maniera soddisfacente.

Ora si devono attendere i decreti delegati per vedere quali azioni rafforzative potranno essere concretamente messe in campo con le nuove regole.

L'impianto del Dlgs n. 165/2001, il c.d. testo unico del pubblico impiego, frutto di venti anni di aggiustamenti, contiene in sé tutti gli elementi che consentirebbero di avere una pubblica amministrazione efficiente, valutabile e con un management flessibile, mobile e licenziabile in caso di mancato raggiungimento dei risultati[3].

Tuttavia, si è ritenuto, a sei anni dall'entrata in vigore della c.d. riforma Brunetta - tutta centrata su pianificazione, controllo dei costi, misurazione e valutazione - di varare **un'altra riforma**, da certi punti di vista ancora più radicale, per riscrivere tutte le regole della funzione pubblica, mantenendo, però, saldi i principi cardine che negli anni '90 avevano ispirato la c.d. privatizzazione del pubblico impiego.

Una parte importante della **legge delega n. 124 del 2015** è dedicata proprio alla dirigenza pubblica. Non si sarebbe potuto, peraltro, coltivare l'ambizione di riscrivere lo "statuto" della funzione pubblica[4] senza rivedere le regole riguardanti i vertici gestionali delle amministrazioni. Nel bene e nel male, infatti, i dirigenti, nelle organizzazioni rappresentano lo snodo nella formazione e attuazione delle decisioni oltre che la guida per il personale adibito alla gestione amministrativa.

---

[1] Paul Watzawlick, professore di psichiatria alla Stanford University e ricercatore della Mental Research Institute di Palo Alto, è tra l'altro il principale autore di *Pragmatica della Comunicazione Umana* (in Italia pubblicato da Astrolabio) e di *Change* (sempre pubblicato da Astrolabio).

[2] Si tratta di una espressione usata sempre *da* Paul Watzawlick e il suo gruppo di ricerca per indicare le ipersoluzioni. In particolare si vedano le opere *Change* citata nella nota precedente e *Di bene in peggio. Istruzioni per un successo* catastrofico ripubblicato da Feltrinelli.

[3] Si vedano, ad esempio, le norme sui poteri datoriali dei dirigenti pubblici (art. 5 del Dlgs n. 165/2001); le nome sulla performance introdotte dal Dlgs n. 150/2009); le norme sulla mobilità e quelle sulla responsabilità dirigenziale che consentono, nei casi più gravi, all'amministrazione di recedere dal rapporto di lavoro con il dirigente (art. 21 del Dlgs n. 165/2001).

[4] La definizione è di Gianfranco di Alessio. Il nuovo statuto della funzione pubblica nella legge delega n. 124 del 2015: la dirigenza. *La riforma della pubblica amministrazione: cosa è stato fatto, cosa resta da fare*, Bologna, Bononia University Press, 2016

Non si sarebbe potuto, poi, pensare di "cambiare" la pubblica amministrazione, senza provare a cambiare non solo le regole sulla **dirigenza pubblica**, ma anche la "filosofia" di fondo che governa la figura del manager pubblico.

Il compito che con la legge delega è stato assegnato al Governo non è certo agevole se si pensa al quadro in cui è attualmente inserita la funzione pubblica; da un lato, vista come fonte di inefficienza, di sprechi e di corruzione, e dall'altro come imprescindibile motore a garanzia di pari opportunità nell'erogazione dei servizi fondamentali per la collettività.

In questo quadro risulta cruciale la **qualità delle persone** poste ai vertici delle organizzazioni pubbliche, alle quali è richiesto di tradurre in azioni concrete gli indirizzi forniti dalla politica, operando scelte per il migliore impiego delle risorse e per assicurare la necessaria innovazione organizzativa.

Negli ultimi anni abbiamo assistito a molti ritocchi delle norme sul **management pubblico**. L'art. 11 della legge delega sembra, però, che voglia davvero andare più in profondità per sradicare quelle che sono state identificate come le cause dell'inefficacia della gestione nel settore pubblico.

Nel tempo è emersa una sempre maggiore insoddisfazione nei confronti di alcuni aspetti regolatori della dirigenza pubblica. Sono tantissimi gli articoli, le analisi, gli studi che mettono in evidenza, anche se con diversi approcci e diversi punti di vista, le **criticità dell'attuale sistema** di reclutamento dei dirigenti pubblici, della disciplina per l'affidamento e la revoca degli incarichi, della valutazione delle prestazioni e delle connesse responsabilità. Una generalizzata enfasi negativa viene, poi, posta sulla mancata realizzazione della distinzione tra le funzioni di indirizzo e gestione[5].

Le scelte operate dall'attuale governo per orientare l'azione della dirigenza pubblica verso l'efficienza, mantenendo alta, al contempo, l'attenzione sugli aspetti della legalità, si presentano, almeno nelle intenzioni del legislatore, come risposte concrete ai problemi concreti nel tempo emersi, a cui non è stata ancora trovata un'adeguata soluzione.

Considerata, inoltre, la centralità - anche dal punto di vista mediatico - che hanno assunto le politiche di contrasto alla corruzione, alla malamministrazione e l'accento posto sulla trasparenza totale, la sfida del buon funzionamento sembra ancora più ardua perché ritenuta essenziale.

Questa ennesima riforma della dirigenza pubblica individua le **principali criticità** dell'attuale normativa di settore nei sistemi di reclutamento del personale dirigente, sulle modalità di affidamento e revoca degli incarichi, sulla valutazione dei risultati gestionali, sulla mobilità nell'ambito del settore pubblico e sulla formazione delle competenze manageriali.

Ora la legge delega disegna un sistema complesso la cui attuazione, mediante i decreti legislativi, richiederà molta capacità di proiezione nel futuro se si vuole evitare di fare inutili cambiamenti con il rischio di confondere ulteriormente il quadro.

Perché i **sistemi di reclutamento** dei dirigenti pubblici non hanno funzionato? Sono le modalità di selezione - considerate da molti non più adeguate alle sfide che deve affrontare la pubblica amministrazione chiamata a misurarsi con risorse scarse e richieste di servizi complessi – oppure il problema è la platea da cui si deve attingere per selezionare i massimi vertici della pubblica amministrazione?

Quali sono i meccanismi da mettere in atto per garantire l'imparzialità dell'azione della dirigenza pubblica e la sua indipendenza rispetto alla politica? [6]

L'attuale sistema di conferimento degli incarichi e il tema dell'**imparzialità dell'azione amministrativa** rappresentano aspetti centrali dell'attuale riforma che ha individuato nei ruoli unici lo strumento principale per incidere nella realtà.

A queste domande di efficacia ed efficienza la riforma Madia ha dato alcune risposte che dovranno essere messe alla prova dalla sua attuazione formale ma ancor più da quella sostanziale[7].

Si è consapevoli che dopo quasi un anno dall'entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 e quindi quasi alla scadenza del termine per l'esercizio della delega da parte del Governo per dare attuazione alla parte della

[5] Un'approfondita analisi dello stato di attuazione del principio di separazione tra indirizzo e gestione è rinvenibile nella ricerca coordinata da Stefano Battini e Luigi Fiorentino, frutto di una collaborazione tra la SNA e l'IRPA, pubblicata nel 2014 con il titolo *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, in IRPA working paper, nel sito www.irpa.it

[6] Nell'analisi comparata proposta da F. Merloni, Dirigenza pubblica e imparzialità dell'Amministrazione. Il modello italiano in Europa, il Mulino, 2006, già venivano evidenziate le criticità del sistema rispetto alla chiave dell'imparzialità

[7] Nella Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico della Corte dei Conti, pubblicata il 7 giugno 2016, vengono messe in evidenza alcune criticità che potrebbero derivare dall'attuazione della L. 124/2015.

legge dedicata alla riforma della dirigenza pubblica, non mancano certo autorevoli commenti al testo legislativo, siano questi favorevoli o siano più o meno critici[8].

Anche per questo motivo, la chiave di lettura qui offerta a questa ultima revisione della normativa sulla dirigenza pubblica, più che un contributo alla dottrina vorrebbe fornire una visione su **ciò che realmente potrebbe cambiare** nella pubblica amministrazione toccando alcuni aspetti che caratterizzano il management pubblico.

[8] Solo a titolo di esempio, si citano alcuni articoli di riflessione e commento sul tema della dirigenza pubblica: oltre G. D'Alessio, già cit.; S. Battini, Le norme sul personale, in Giorn. dir. amm. 5, 2015, pag. 646; L. Zoppoli, Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica: reclutamento e incarichi tra confusione e legificazione, in Riv. Giur. lav., 3, 2015, pag. 529; C. Deodato, Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza della riforma della dirigenza pubblica, in Lav. Pubbl. amm. 2014, pagg. 952-953; B. Mattarella, Il contesto e gli obiettivi della riforma, in Giorn. Dir. Amm., 5, 2015, pag. 642.

# I. Le persone giuste al posto giusto

## Come selezionare i migliori

Da più parti, concordemente, è stato segnalato che i sistemi di reclutamento della dirigenza presentano delle criticità che non hanno consentito nel tempo di selezionare dirigenti all'altezza della nuova richiesta di servizio pubblico da parte di una società complessa e di una collettività più consapevole dei propri diritti nei confronti della pubblica amministrazione[9].

Le **modalità di selezione utilizzate** nei concorsi pubblici, basate su prove teoriche prevalentemente di natura tecnico-giuridica, finalizzate solo a verificare le conoscenze delle materie del concorso da parte dei candidati, senza alcuna attenzione per le reali attitudini a svolgere ruoli manageriali, non hanno aiutato a individuare le persone più adatte a ricoprire gli incarichi all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Il passaggio degli anni '90 verso la privatizzazione del pubblico impiego e il modello del *new public management* non è riuscito a far transitare sistemi più vicini a quelli utilizzati per selezionare i manager dei settori privati, dove i c.d. cacciatori di teste vanno ad indagare sulle reali attitudini dei candidati a ricoprire una posizione e, oltre al possesso delle competenze richieste, salendo nelle gerarchie, assumono sempre maggiore rilevanza anche le capacità relazionali e le relazioni che il manager può mettere a disposizione della sua azienda. La ricerca di manager nei settori privati è come una composizione di un puzzle dove le competenze specialistiche sono tessere importanti come lo sono le competenze gestionali.

Siamo consapevoli che le **garanzie procedurali connesse alla funzione pubblica** non consentono la libertà di azione riscontrabile nell'ambito del lavoro privato. Questo non significa, però, che non si possa conciliare la correttezza e la trasparenza procedurale con modalità di selezione adeguate allo scopo. Quando, poi, talvolta, dietro la stretta ortodossia normativa si nascondono nella sostanza, scelte predefinite a cui viene solo data la forma giuridica richiesta.

Neanche il meccanismo del corso concorso gestito dalla Scuola nazionale di amministrazione ha dato i frutti sperati. Il canale del concorso pubblico e quello del corso-concorso hanno generalmente consentito di selezionare persone preparate da un punto di vista teorico, ma con delle lacune soprattutto nella gestione delle risorse umane, che, poi, rappresenta il vero tratto distintivo dell'attività del dirigente rispetto a quella del funzionario.

A cascata, quindi, questo tipo di dirigenza non è stata in grado nel tempo di selezionare collaboratori con le caratteristiche necessarie ad introdurre innovazione nel settore pubblico

I quasi **dieci anni di blocco formale delle assunzioni** nel pubblico impiego non hanno, poi, aiutato a rinnovare la classe degli impiegati pubblici italiani, che hanno l'età media più alta d'Europa[10].

Tra i peggiori effetti, inoltre, che questa modalità di controllo della spesa pubblica vi è quello di avere creato un **precariato** - composto generalmente dai più giovani - in tutte le amministrazioni pubbliche, che richiede ciclicamente l'emanazione di leggi ad hoc per le c.d. stabilizzazioni[11], con costi diretti ed indiretti elevatissimi che rischiano di neutralizzare gli effetti positivi della riduzione della spesa[12].

Ci si chiede, quindi, se l'impianto pensato nell'ultima riforma possa essere all'altezza delle aspettative e quanto tempo occorrerà, qualora i nuovi sistemi si rivelassero più efficaci di quelli esistenti, per cambiare in meglio la pubblica amministrazione italiana.

I tempi sono strettamente correlati a **due interventi fondamentali**: il ricambio dei vertici gestionali e l'implementazione di nuovi sistemi per individuare le competenze necessarie e progettare adeguati sistemi formativi.

---

[99] Si veda G. Valotti - che spesso si è occupato della tematica - Management pubblico, Egea, 2005

[10] Sul punto si invita a leggere la parte relativa all'amministrazione pubblica nei Country Report 2015 e 2016 - che riguardano l'Italia - della Commissione europea, nonché Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2014

[11] Si veda l'art. 4 (Disposizioni urgenti in tema di immissione in servizio di idonei e vincitori di concorsi, nonché di limitazioni a proroghe di contratti e all'uso del lavoro flessibile nel pubblico impiego) del Dl 101/2013, convertito dalla legge n. 125/2013.

[12] I dati relativi alla spesa per il personale pubblico, utilizzati anche nella Relazione sul costo del lavoro pubblico della Corte dei conti, elaborati nel Conto annuale 2014 della Ragioneria generale dello Stato, da cui emerge un risultato di contenimento della spesa in materia di personale pubblico che colloca l'Italia in Europa tra i paesi virtuosi. Al di là della riduzione dei costi, però, come emerge anche dal Country Report 2016 della Commissione europea, risulta molto critico l'aspetto della produttività e dell'efficacia del lavoro pubblico in Italia.

Sono interventi che richiedono, da parte della politica, visione e organizzazione.

La normativa, che sarà sostituita dopo l'attuazione della delega, prevede per il reclutamento dei dirigenti il **doppio canale del concorso pubblico e del corso concorso** gestito dalla Scuola nazionale di amministrazione.

Fin qui niente di nuovo. Anche l'art. 28 del Dlgs n. 165/2001 (inserito nella sezione relativa all'accesso alla dirigenza e al riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione) prevede che *"l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo e degli enti pubblici non economici avviene per concorso indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo bandito dalla Scuola superiore della Pubblica Amministrazione"*.

Si noti che l'ultimo intervento sull'art. 28 cit. è del 2013 (Dpr 16 aprile 2013 n. 70). Il Dpr citato, entrato in vigore a luglio dello stesso anno, ha trasformato la Scuola superiore della pubblica amministrazione in Scuola nazionale di amministrazione (in omaggio all'ENA francese).

Con il Dl n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014 è stato previsto, poi, un ulteriore riordino che è sfociato nell'attuale commissariamento della Scuola.[13]

Il sistema previgente ha prestato il fianco a diverse critiche sia per le modalità di reclutamento mediante concorso che per l'attività svolta dalla Sna che, come dicevamo, è stata commissariata in attesa di una radicale riorganizzazione che dovrà necessariamente tener conto della riforma della dirigenza pubblica.

Sulla riorganizzazione della Sna sembra che ci si sia creato una specie di corto circuito: da un lato, il Dl n. 90/2014 ne ha previsto il riordino (per il quale è stata poi commissariata), ma il riordino non può non tener conto della riforma delle modalità di reclutamento del personale dirigente che è una parte importante della delega contenuta nella legge n. 124/2015[14].

Non è dato sapere, poi se ai fini dell'adozione dei provvedimenti attuativi della legge delega siano stati esaminati i dati relativi alle prestazioni dei dirigenti entrati in servizio nelle pubbliche amministrazioni centrali dopo le ultime sessioni di corso concorso e quelli relativi alle prestazioni dei dirigenti reclutati con concorso anche rispetto ai settori in cui sono confluiti.

Per fare scelte normative consapevoli è sempre importante avere il quadro di ciò su cui si vuole intervenire.

In ogni modo, finora il doppio canale del concorso e del corso concorso ha riguardato solo le **amministrazioni dello Stato**. L'accesso alla dirigenza delle altre amministrazioni pubbliche - rimanendo regolato solo in linea di principio dal testo unico - non ha mai consentito un controllo sugli standard qualitativi delle selezioni effettuate. Tutte le amministrazioni pubbliche hanno potuto, infatti, reclutare in modo autonomo il loro personale, compresi i dirigenti, nei limiti dei finanziamenti e dei parametri di controllo della spesa stabiliti per le diverse tipologie di amministrazioni.

L'esigenza di riprendere le fila della disciplina del pubblico impiego in genere e della dirigenza in particolare è in effetti comprensibile, vista l'ingiustificata diversificazione che vi è stata sia in tema di reclutamento che di trattamenti economici nel lavoro pubblico.

La tendenza all'omogeneizzazione ha caratterizzato molti interventi dei governi dell'ultimo decennio. Le esigenze di controllo e monitoraggio della spesa pubblica hanno fatto propendere per una ricentralizzazione delle funzioni pubbliche mediante un lento, non sempre coerente, ma sicuramente netto, cammino a ritroso rispetto alla spinta che all'inizio degli anni Duemila ha portato alla revisione del titolo V della Costituzione.

Ora, in nome della semplificazione, del risparmio e del controllo, si potrebbe, però, correre il rischio di regolare nello stesso modo cose diverse.

L'unificazione dei ruoli delle dirigenze pubbliche e le relative procedure per l'accesso agli stessi, con la centralizzazione dei concorsi pubblici e l'utilizzo del corso concorso per tutte le amministrazioni, potrebbe dare dei **frutti interessanti** a patto che vi sia un'attuazione attenta, guidata e monitorata.

Nell'attuazione della riforma svolgerà un **ruolo fondamentale** il **dipartimento della Funzione pubblica** a cui vengono attribuiti dei compiti essenziali (tenuta dei ruoli, supporto alle Commissioni per la dirigenza, coordinamento dei concorsi, gestione della banca dati delle competenze … solo per citarne alcuni) per la buona riuscita della riforma. Questi nuovi compiti si aggiungono a tantissimi altri già attribuiti al

[13] In attuazione dell'art. 1, comma 657 della legge 28 dicembre 2015, n. 2018, con Dpcm 11 marzo 2016, il Prof. Bruno Dente del Politecnico di Milano è stato nominato commissario straordinario della Sna.

[14] Cfr. art. 11, comma 1, lett. *d)*, della legge n. 124/2015.

dipartimento, compreso quello della misurazione e valutazione della performance della amministrazioni pubbliche[15].

Non pensare per tempo a come riorganizzare le attività del dipartimento per rispondere in modo efficace ai nuovi compiti, sarebbe un passo falso che potrebbe davvero compromettere il buon esito della riforma[16].

Sarà importante, poi, che le **nuove modalità di selezione** per il reclutamento dei dirigenti pubblici - al di là dei riferimenti generici *"alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale"*, che non aggiungono molto per identificare in concreto i miglioramenti a cui si aspira - davvero consentano di valutare le attitudini ma anche valorizzare le doti morali di chi vorrebbe ricoprire determinati incarichi.

Perché l'integrità è sicuramente un obbligo per chi svolge funzioni pubbliche ma la spinta morale al ruolo istituzionale non è di tutti.

## Come valorizzare le competenze manageriali

Altro tema cruciale: come collegare efficacemente il sistema di selezione e reclutamento dei dirigenti alle competenze necessarie per affrontare in modo adeguato le sfide del Paese in un contesto mondiale sempre più complesso e competitivo.

L'ostacolo al reclutamento di una classe di dirigenti pubblici con **forti competenze manageriali** non sono state le regole esistenti prima di questa ultima riforma. Le regole avrebbero consentito di selezionare in modo adeguato alle esigenze di rinnovamento della pubblica amministrazione e avrebbero anche consentito di orientare in modo deciso i comportamenti e le azioni verso efficienza, trasparenza e semplificazione - principi sempre sbandierati ma poco attuati - utilizzando correttamente gli strumenti della valutazione e della responsabilità dirigenziale.

L'ostacolo è da individuare, piuttosto, nella mancanza di chiarezza negli obiettivi da perseguire nel reclutamento dei dirigenti o dal disallineamento tra gli obiettivi perseguiti da chi è chiamato a fare le scelte rispetto agli obiettivi dichiarati dall'ordinamento.

Da un lato, quindi, abbiamo regole astrattamente adeguate agli scopi e anche abbastanza chiare (tranne qualche vittima di rimaneggiamenti continui[17]) e dall'altro la mentalità e la cultura degli attori che operano nella pubblica amministrazione, che spesso vanno in una direzione diversa rispetto ai principi dichiarati.

Di tutti gli attori, comunque, i meno entusiasti per innovazione e management si sono dimostrati proprio i detentori del potere di indirizzo politico.

In effetti, non si può negare che l'**attuazione del cambiamento** segue percorsi faticosi e rischiosi e chi ha quale obiettivo principale quello di conservare, senza troppi scossoni, la propria posizione più a lungo possibile si guarda bene dallo spingere troppo sull'acceleratore dell'innovazione organizzativa.

Lo *status quo*, in genere, vede poi, come alleato sicuro anche i sindacati, che anche con la propria organizzazione interna rappresentano un esempio di conservazione.

L'invadenza loro consentita negli aspetti dell'organizzazione e della valutazione non ha giovato al settore pubblico. Come non ha giovato lo scarso valore, nei fatti, attribuito alla specifica competenza gestionale con la conseguente incapacità di individuare i profili necessari a ricoprire incarichi in cui oltre alle competenze di settore siano necessarie competenze manageriali e organizzative.

La Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico della Corte dei conti[18], utilizzando anche le conclusioni dei Country report della Commissione europea per gli anni 2015 e 2016, che riguardano l'Italia, evidenzia le **criticità strutturali** che compromettono la produttività e l'efficacia del lavoro pubblico. Tra queste criticità strutturali, oltre all'eccessiva anzianità e la scarsa qualificazione dei dipendenti pubblici, vengono evidenziate anche la prevalenza della competenza giuridica, la scarsa attenzione alla valutazione e il forte condizionamento della politica sull'attività gestionale.

Gli strumenti che la legge delega mette in campo per cercare di risolvere i problemi strutturali che riguardano la pubblica amministrazione e i suoi vertici gestionali sono variegati ma legati tra loro da un'idea

[15] Il 2 luglio 2016 è entrato in vigore il Dpr 9 maggio 2016, n. 105 contenente il *Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di misurazione e valutazione delle performance delle pubbliche amministrazioni*, in attuazione alle previsioni contenute nel Dl n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014.

[16] Sul punto una notazione: Si ricordi, per evitare gli stessi errori, le difficoltà che fin dall'inizio hanno caratterizzato l'avvio della Civit, che hanno poi portato di fatto all'abbandono del progetto originario intorno al quale ruotava la c.d. riforma Brunetta.

[17] Un esempio è la parte del d.lgs.n. 165/2001 dedicata agli incarichi dirigenziali e in particolare gli articoli che vanno dal 19 al 23, che presentano degli aspetti di farraginosità e ridondanza.

[18] V. nota n. 7

unitaria di controllo centralizzato che si ripercuote oltre che sulla previsione dei ruoli unici - da cui discende il resto - anche sui concorsi nazionali per reclutare i dirigenti e sulla banca dati delle competenze sempre gestita dal dipartimento della Funzione pubblica.

Per la prima volta sembra che venga dato **rilievo strategico alle competenze dei dirigenti** sia per gli aspetti valutativi che per il conferimento e la revoca degli incarichi.

C'è stato un tentativo di creare una banca dati dei curricula dei dirigenti pubblici con l'art. 21, comma 1, della legge n. 69/2009 (poi abrogato dall'art. 33 del Dlgs n. 33/2013) e con il progetto Magellano presso il dipartimento della Funzione pubblica. Attualmente, in base al Dlgs n. 33/2013 (il c.d. testo unico in materia di trasparenza), esiste l'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche di pubblicare sul sito istituzionale, nella sezione dedicata alla trasparenza, i curricula dei dirigenti in servizio. Tuttavia è davvero arduo elaborare e confrontare i dati contenuti nei **curricula**, perché questi non sono pubblicati secondo uno schema omogeneo e spesso non sono neanche in formato aperto.

Avere una banca dati nazionale, come previsto all'art. 11, comma 1, lett. *a)*, della legge delega, in cui vi saranno i curricula di tutti i dirigenti pubblici, il profilo professionale degli stessi e gli esiti delle valutazioni, potrebbe risultare rivoluzionario per il sistema dell'affidamento degli incarichi, per la rilevazione dei profili da reclutare, per la gestione della formazione e quindi anche per la valorizzazione delle competenze ritenute strategiche.

Progettare e realizzare un sistema informativo all'altezza delle aspettative sarà molto difficile e ci vorrà molto tempo. Si spera, quindi, che ci sia già un gruppo di persone esperte che abbiano cominciato a lavorarci. La fase dell'analisi dei requisiti per la progettazione di una banca dati è sempre cruciale e più questa è precisa e chiaramente orientata, più la realizzazione dello strumento avverrà in tempi accettabili e senza sprechi di risorse.

Se la **realizzazione della banca dati** sarà coerente con i criteri e i principi espressi nella legge delega, questa potrà sicuramente rappresentare un luogo privilegiato per valorizzare le competenze manageriali dando anche risalto alle esperienze da cui possa emergere l'attitudine alla gestione delle risorse, che però non potrà prescindere da modalità di accertamento con prove specifiche basate anche su tecniche innovative di assessment.

# II. L'indipendenza del dirigente a garanzia dell'imparzialità dell'azione pubblica

## Il rapporto con la politica

Il principio della **distinzione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione**, che rappresenta il fulcro intorno a cui ruota il sistema amministrativo del nostro Paese, come abbiamo avuto modo di dire, è opinione ampiamente condivisa che non abbia ancora avuto compiuta attuazione. Tanto è vero che anche questa ultima riforma insiste in modo esplicito sulla necessità di un suo rafforzamento[19].

Andando però a vedere come nel concreto la legge delega voglia andare a migliorare la relazione tra politica e gestione per aumentare l'imparzialità e l'efficienza dell'azione amministrativa, non sempre quanto previsto sembra coerente con l'affermazione di volere rafforzare la distinzione tra le due funzioni.

In effetti, la previsione, di cui all'art. 11, comma 1, lett. *b)*, punto 1), di **Commissioni nazionali** da costituire in modo da assicurare indipendenza, terzietà, onorabilità e assenza di conflitti di interessi dei componenti, anche con il compito di verificare il rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi, appare uno strumento di grande impatto a garanzia dell'indipendenza della funzione gestionale. Se andiamo, però, a leggere in questa chiave il regime previsto per la durata, il rinnovo e la revoca degli incarichi (art. 11, comma 1, lett. *h*) emerge una spinta verso una precarizzazione dei dirigenti che li potrebbe rendere più deboli e quindi più dipendenti dall'organo di indirizzo politico.

La soluzione prospettata nella legge n. 124/2015 sembra che voglia rispondere ad uno dei problemi più sentiti della disciplina della dirigenza pubblica: quello di una insufficiente mobilità dei dirigenti e da una eccessiva rigidità del rapporto di lavoro, considerate tra le principali cause delle insoddisfacenti performance dei dirigenti pubblici.

In un certo senso si pensa che eccessive tutele per il dirigente pubblico non siano funzionali ad un'efficace interpretazione del ruolo manageriale, finalizzato al raggiungimento dei migliori risultati per la propria istituzione.

Non sfugge, tuttavia, che per altre fondamentali funzioni pubbliche quali, ad esempio, quelle dell'amministrazione della giustizia o della ricerca e della didattica in ambito universitario, gli elementi della inamovibilità e della rigidità delle regole che caratterizzano il rapporto di lavoro viene considerato un elemento a garanzia del buon funzionamento, in quanto l'autonomia e l'indipendenza vengono, in tali settori, considerati elementi imprescindibili e riconosciuti dalla Carta costituzionale.

Le funzioni dirigenziali pubbliche, però, si differenziano profondamente dalle funzioni sopra ricordate per il **vincolo di risultato** che le caratterizza e che invece è estraneo dalla prestazione professionale di magistrati e docenti universitari.

Il nostro sistema fino ad ora non è riuscito a conciliare l'esigenza di risultato dell'attività gestionale con l'indipendenza del ruolo rispetto alla politica.

Quest'ultimo intervento legislativo sembra che voglia raccogliere questa sfida, creando un sistema nuovo che svincola in parte il conferimento dell'incarico dalla discrezionalità dell'organo di indirizzo politico, facendo intervenire un soggetto qualificato e terzo (le Commissioni) per verificare *ex ante* ed *ex post* il conferimento degli incarichi e aumentando l'esposizione delle competenze ed esperienze possedute nell'ambito di una banca dati che, in modo trasparente, consentirà di fare confronti tra i diversi profili posseduti.

## Il sistema degli incarichi

Strettamente connesso al tema della separazione tra indirizzo e gestione, è quello del sistema di **conferimento degli incarichi** che non sempre si è dimostrato un valido strumento per individuare professionalità adeguate da collocare nelle posizioni giuste.

[19] Si veda l'art. 17, comma 1, lett. *t)*.

In astratto sarebbe interesse di chi esprime l'indirizzo politico affidare gli incarichi di vertice della propria organizzazione a persone competenti, in grado di dare attuazione agli obiettivi strategici e di gestire le risorse secondo i migliori parametri di efficienza ed efficacia.

La realtà del settore pubblico ci ha mostrato, fino ad oggi, organi di indirizzo politico non sempre consapevoli del valore da attribuire alle competenze manageriali per la realizzazione degli obiettivi istituzionali.

Prevedere, quindi, un organismo come le Commissioni, con un ruolo importante anche se non definitivo, per l'affidamento degli incarichi dirigenziali, sembra una scelta realistica, quindi una risposta concreta rispetto all'esigenza di qualità ed indipendenza di chi deve andare a ricoprire posizioni dirigenziali. Se ben attuata la scelta del legislatore potrebbe davvero rappresentare una svolta nel sistema di affidamento degli incarichi.

Il sistema vigente, regolato dall'art. 19 del Dlgs n. 165/2001, più volte modificato nel tempo, in effetti non ha garantito la qualità richiesta nello svolgimento degli incarichi dirigenziali. L'**eccessiva influenza sindacale** si riscontra anche nella formulazione dell'art. 19 citato che cerca di conciliare le esigenze di connessione all'indirizzo politico, con le esigenze di efficienza gestionale e di stabilità del lavoratore.

Il ruolo previsto, ancora in modo generico, per le Commissioni sembra quindi l'auspicata sintesi di tutte le esigenze espresse e denota coerenza tra finalità e strumento messo in campo.

Sarà importante seguirne la realizzazione che passa dalla formazione delle Commissioni e dal loro funzionamento. I compiti loro assegnati sono così complessi e riguardano un numero così elevato di dirigenti che solo un'organizzazione molto avanzata e basata su sistemi informativi adeguati potrà garantirne il funzionamento.

Di nuovo sarà determinante la capacità di organizzazione del dipartimento della Funzione pubblica chiamato a fornire il necessario supporto alle Commissioni.

Al di là delle funzioni svolte dalle Commissioni nell'affidamento degli incarichi e la possibilità di valorizzare le competenze manageriali mediante la banca dati delle competenze, quanto formulato nella delega, come principio guida per la disciplina degli incarichi, non sembra aggiungere molto di nuovo da un punto di vista concettuale a quanto già previsto all'art. 19 del Dlgs n. 165/2001.

Sarà interessante vedere come l'impianto generale, che spinge **verso un mercato aperto dei dirigenti pubblici**, reggerà negli ambienti della pubblica amministrazione italiana e resisterà alla controspinta della conservazione dello status quo che potrebbe venire dai dirigenti in servizio.

# III. Legalità ed efficienza: la sfida del dirigente pubblico

## Trasparenza e prevenzione della corruzione pilastri della nuova organizzazione pubblica

Sono passati quattro anni da quando è stata pubblicata la legge 190/2012 in materia di **anticorruzione e** più di tre dai fondamentali decreti attuativi in materia di **trasparenza** (Dlgs n. 33/2013) e di incompatibilità e inconferibilità degli incarichi (Dlgs n. 39/2013).

La stessa legge n. 124/2015 ha già apportato importanti correttivi al c.d. testo unico sulla trasparenza e l'Autorità nazionale anticorruzione, a seguito del riordino previsto dal Dl n. 90/2014, dopo l'aggiornamento dell'anno scorso del primo Piano adottato dal dipartimento della Funzione pubblica e approvato dall'Autorità nel 2013, ha pubblicato un nuovo schema di Piano nazionale anticorruzione[20].

Il **percorso** per dare effettività agli strumenti di prevenzione della corruzione, tuttavia è **ancora lungo**.

Un contributo importante verso l'**integrità dei comportamenti dei funzionari** è sicuramente fornito degli obblighi di trasparenza il cui adempimento da parte delle amministrazioni pubbliche ha registrato notevoli miglioramenti rispetto all'inizio [21] . Ancora, però, c'è un grande divario tra le diverse amministrazioni, non tanto in termini di rispetto formale degli obblighi, ma piuttosto in termini di organizzazione finalizzata alla trasparenza e di qualità dei dati e delle informazioni pubblicati sui siti istituzionali.

Queste differenze derivano sicuramente dalle diverse sensibilità dei dirigenti che ai diversi livelli delle organizzazioni devono garantire il rispetto delle regole sulla trasparenza.

Sensibilità comportamentali e anche capacità organizzative dei processi interni danno diversi risultati anche per quanto riguarda la realizzazione dell'impianto di prevenzione della corruzione all'interno delle singole amministrazioni.

Il nuovo schema di Pna, rispetto al precedente, cerca di dare concretezza ai piani triennali di prevenzione della corruzione che devono essere adottati dalle istituzioni pubbliche.

Risulta fondamentale il ruolo dei dirigenti, sia di vertice che di linea, per il reale utilizzo delle strumento per analizzare e rendere migliore la propria organizzazione acquisendo e facendo acquisire consapevolezza dei meccanismi interni e del loro impatto sui servizi.

Trasparenza ed efficienza sono, infatti, le vere nemiche di corruzione e abusi. I **dirigenti**, con la loro competenza e il loro esempio, sono gli **attori principali del cambiamento** non solo in chiave efficientista ma anche etica. Legalità ed efficienza non sono concetti difficili da conciliare se la prima non viene interpretata come formalismo e la seconda come cieco contenimento dei costi.

La tendenza, che non sembra invertita con questa riforma, di imbrigliare sempre di più i comportamenti dei dirigenti con una quantità enorme di regole e possibili sanzioni, incide negativamente sull'autonomia gestionale degli stessi e contrasta anche con il modello di management prescelto sulla carta.

Paradossalmente questa tendenza deresponsabilizza i dirigenti e non giova neanche all'etica pubblica perché fa prevalere il formalismo sulla legalità.

Attualmente la vera sfida del dirigente sta nel **recuperare margini di autonomia** in cui esercitare con correttezza ma anche con coraggio le prerogative, che seppur compresse, gli sono state attribuite dall'ordinamento.

## Responsabilità e risultato

Questo ultimo intervento legislativo in tema di dirigenza pubblica, come si è visto, prevede una delega importante in tema di **valutazione dei risultati e responsabilità dirigenziale**, finalizzando le stesse a potenziare il legame tra carriera e risultato.

[20] Il documento pubblicato sul sito dell'Anac (www.anticorruzione.it) è rimasto in consultazione fino al 9 giugno 2016.
[21] Cfr. i risultati monitoraggi sui siti delle amministrazioni, pubblicati sul sito dell'Anac.

L'idea è quella di rendere, da un lato, il rapporto di lavoro del dirigente meno stabile, proprio in forza di tale legame, e dall'altro aumentare le garanzie di imparzialità nel conferimento e revoca degli incarichi mediante l'utilizzo di procedure comparative e la valorizzazione delle competenze anche attraverso la loro "esposizione" in una banca dati nazionale che consenta anche il confronto dei curricula dei dirigenti[22].

Nel quadro normativo brevemente tracciato troviamo - non da adesso, ma in un certo senso già dagli anni Settanta - tutti gli elementi descrittivi di una dirigenza con un ruolo chiaramente definito, con caratteristiche e prerogative proprie e diverse sia da quelle dell'organo d'indirizzo politico, a cui risponde in forza di una relazione funzionale, sia da quelle del resto del personale dipendente con cui interagisce gerarchicamente.

Ma quanto è grande la distanza tra il modello delineato in astratto dal legislatore e la realtà del **management pubblico** in Italia?

A questa domanda possiamo rispondere, in parte, andando a verificare l'aspetto, al quale sembra tenere molto anche il legislatore della delega contenuta nella legge n. 124/2015, relativo alle conseguenze del mancato raggiungimento dei risultati che ha anche rappresentato, insieme al tema della valutazione, un importante passaggio della c.d. riforma Brunetta oltre che *leitmotiv* di ogni intervento sul pubblico impiego dal 2001 in poi.

Si deve, comunque, rilevare che i principi enunciati in materia di valutazione e responsabilità dirigenziale, oltre al consueto tema del rafforzamento, non sembra aggiungere molto alla disciplina dettata dall'art. 21 del Dlgs n. 165/2001.

Il rilievo degli esiti della valutazione per il conferimento dei successivi incarichi dirigenziali esplicitato alla lett. *l)* dell'art. 11, comma 1, della legge n. 124 poteva e doveva essere già ampiamente praticato se l'art. 19 del Dlgs n. 165 /2001 fosse stato applicato secondo il suo corretto potenziale.

La **disciplina della responsabilità dirigenziale** di cui all'art. 21 del decreto legislativo citato, peraltro esplicitamente richiamato alla lett. *m)* dell'art. 11 sopracitato, è stato utilizzato pochissimo dalla sua istituzione ad oggi.

La delega contenuta nella legge n. 124 al "*riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti e ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale …*" sembra un po' di maniera perché nulla aggiunge al quadro normativo vigente. L'intervento, piuttosto appare simbolicamente punitivo nei confronti dei dirigenti come se non volessero esercitare le prerogative loro attribuite.

Se la "sanzione" della revoca dell'incarico a seguito di valutazione negativa, seppur applicabile in astratto, di fatto è stata applicata molto di rado, la "sanzione" prevista per la violazione del dovere di vigilanza introdotta dal Dlgs n. 150/2009 è invece proprio inapplicabile perché l'allora Civit non ha mai adottato la direttiva prevista all'art. 21, comma 1-*bis*.

Citando proprio i rapporti dell'allora Civit (poi Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche) sullo stato di attuazione della riforma introdotta dal Dlgs n. 150/2009, in ordine all'adozione e all'applicazione dei sistemi di misurazione e valutazione da parte delle amministrazioni centrali emerge che la leva della **misurazione del raggiungimento degli obiettivi**, di fatto, non è stata usata né dagli organi di governo nei confronti dei dirigenti né dai dirigenti, salvo rari casi, nei confronti dei propri dipendenti.

Come si legge in particolare nella Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali per l'anno 2012, pubblicata nel febbraio 2014[23]: "(…) *Appare preoccupante che, nella gran parte dei casi in cui è applicata, la valutazione dei dirigenti di prima fascia e seconda registra una significativa concentrazione nella classe più alta: la quasi totalità ha conseguito una valutazione non inferiore al 90% del livello massimo atteso (ad eccezione degli Enti previdenziali)*".

[22] Si veda in particolare dell'art. 11 della legge n. 124/2015 il comma 1, lett. *b)*, punto 1), *g)*, *h)*, *l)* e *m)*.

[23] La Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali relativa all'anno 2012 è pubblicata sul sito www.anticorruzione.it Vi è un passo molto critico rispetto all'applicazione concreta da parte delle amministrazioni centrali dei sistemi di valutazione della performance previsti dal legislatore, che vale la pena riportare "(…) *Gli straordinari risultati positivi nel conseguimento della gran parte gli obiettivi strategici, rendicontati da parte di tutte le amministrazioni, appaiono irrealistici ed in contrasto con la percezione dei cittadini sull'efficacia dell'azione delle amministrazioni pubbliche centrali. In sostanza, appare evidente il "cortocircuito logico" tra le difficoltà del contesto, la riduzione delle risorse disponibili, le criticità organizzative e, a dispetto di tutto ciò, la capacità di conseguimento brillante degli obiettivi strategici. Solo in pochissimi casi le amministrazioni hanno evidenziato auto criticamente le difficoltà di conseguimento dei target prefissati e gli OIV hanno contribuito significativamente a tale rigoroso processo di autovalutazione*".

Inoltre, emerge che raramente è stato applicato il principio – peraltro molto enfatizzato nel Dlgs n. 150/2009 – della **differenziazione dei premi**, anche se la capacità di valutare e differenziare è uno degli elementi presi in considerazione dalla normativa nella valutazione della prestazione del dirigente (v. art. 9, comma 1 lett. *d)*, del Dlgs n. 150/2009 "(…) *capacità di valutazione dei propri collaboratori dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi*).

Sulla **non corretta applicazione dei sistemi premiali** per migliorare le prestazioni dirigenziali è stato recentemente pubblicato uno studio della Banca d'Italia[24], da cui emerge in tutta la sua gravità l'inefficacia degli incentivi economici. L'analisi, che riguarda i dirigenti dei ministeri e delle Regioni a statuto ordinario, evidenzia, confrontando i dati relativi alla composizione delle retribuzioni dei dirigenti di prima e seconda fascia, come di fatto non vi sia un reale collegamento tra la valutazione di competenze e prestazioni e l'erogazione degli incentivi economici. All'interno delle diverse amministrazioni, infatti, vi è pochissima differenziazione delle retribuzioni di risultato percepite dai dirigenti. Si assiste, inoltre, ad una vera **distorsione del sistema premiale** in quanto è l'età del dirigente la principale determinante della sua retribuzione di risultato.[25]

Dalla osservazione della realtà, quindi - almeno delle amministrazioni centrali per le quali, a differenza delle altre amministrazioni si possiedono i dati ricavabili dalle relazioni dell'allora Civit/Anac - dobbiamo prendere atto che, in effetti, vi è un **grande divario** tra il ruolo dei dirigenti pubblici disegnato dal legislatore rispetto a quello realmente svolto dai dirigenti medesimi soprattutto con riferimento al concreto esercizio dei poteri del privato datore di lavoro nella gestione e nella valutazione delle risorse umane.

In tale ambito l'influenza dell'organo di indirizzo politico e in certi contesti, quella delle organizzazioni sindacali ha determinato, molto spesso, l'**autoridimensionamento delle prerogative manageriali**. I dirigenti, quindi, piuttosto che governare i conflitti che potrebbero derivare dall'esercizio pieno del potere gestionale loro attribuito, hanno, nella maggior parte dei casi, evitato i conflitti potenziali, assumendosi, di fatto, la responsabilità della non piena attuazione della riforma della pubblica amministrazione.

Volendo dare una lettura metagiuridica al fenomeno - che richiederebbe un'analisi più ampia sui comportamenti manageriali nel nostro Paese - possiamo dire che il sistema delineato dal legislatore e le relative modalità applicative (fisiologiche e patologiche) non fa sembrare conveniente **esercitare il ruolo manageriale fino in fondo** nonostante, il severo (sulla carta) sistema di responsabilità e sanzioni - anche reputazionali - previsto dalla legge.

Non sembra che le nuove regole, frutto della delega, potranno aggiungere molto al tema del risultato e della premialità che avrà una vera chance di essere finalmente pienamente svolto, solo se riuscirà a costruire sistemi, non necessari ma connessi ad incentivi di tipo economico che riescano a valorizzare dirigenti che dimostrano competenza, coraggio e buonsenso organizzativo.

[24] Roberta Occhilupo e Lucia Rizzica "Incentivi e valutazione dei dirigenti pubblici in Italia", in Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), n. 310, 2016 (Banca d'Italia Eurosistema)

[25] Ibidem, pag. 21, "(…) *ogni anno di età in più determina un aumento della retribuzione di risultato del 6 per cento circa, con rendimenti decrescenti. Il possesso di un titolo di studio post-laurea, la conoscenza delle lingue straniere, le esperienze lavorative pregresse, invece, non incidono sulla retribuzione di risultato. Neanche le competenze tecniche del dirigente sembrano avere un peso: i dirigenti che ricoprono cariche nei settori affini a quello di laurea ricevono una retribuzione di risultato pari a quella degli altri (variabile "match")*".

# Conclusioni

Che possibilità ci sono che i punti toccati dalla riforma possano andare ad incidere significativamente e in tempi ragionevoli sull'assetto della dirigenza e sulla capacità di quest'ultima di migliorare la funzione pubblica?

La valutazione sull'intervento della legge delega è sostanzialmente positiva anche se non tutto l'impianto convince. Sarà importante la prova dei decreti attuativi.

I **rischi** che corre, nel nostro Paese, chi vuole fare innovazione organizzativa nella pubblica amministrazione - sempre nel rispetto del regole e senza forzare il sistema – derivano dall'**atteggiamento di chiusura dei sindacati**, dal **potenziale contenzioso e** dalla **eventuali richieste risarcitorie** che accompagnano l'esercizio dei poteri datoriali. Tutto questo tende a paralizzare l'azione interna con evidenti risultati negativi anche sui servizi ai cittadini.

Proprio **per evitare i rischi gestionali** di cui parliamo, si è, fino a oggi, preferito selezionare **dirigenti molto attenti alla forma e meno alla sostanza**, facendo prevalere l'interesse al quieto vivere piuttosto che al miglioramento dei servizi pubblici.

Sulla carta, questa ultima riforma vorrebbe andare a toccare proprio il nodo dell'efficacia manageriale quale punto di partenza per una nuova amministrazione pubblica.

Quindi, se è vero che questa volta si è determinati a realizzare il **progetto di una pubblica amministrazione efficiente e semplice per i cittadini**, visto che non mancano buone regole, per dare effettività alle regole si dovrà seriamente monitorarne e presidiarne l'attuazione. Saranno necessari, quindi, meccanismi di monitoraggio e controllo, da attivare presso ciascuna amministrazione, ma dei quali fondamentalmente dovrà farsi carico il dipartimento della Funzione pubblica.

Al **dipartimento della Funzione pubblica** la legge delega affida **molti compiti**, determinanti per la buona riuscita della riforma. Rappresenterà, quindi, un importante indicatore, per capire le reali intenzioni riformatrici, il grado di investimento organizzativo sul dipartimento, che necessita sicuramente di un potenziamento ma anche di una maggiore integrazione con le pubbliche amministrazioni che, per forza di cose, dovranno fare capo allo stesso per il reclutamento dei dirigenti, per l'affidamento e la revoca degli incarichi, per la banca dati delle competenze.

Si sa che quando si amplia eccessivamente l'ambito delle competenze di un organismo pubblico senza che prima si sia adeguatamente preparato il terreno, si rischia di aumentare gli **oneri burocratici**, creando pericolosi colli di bottiglia. Senza un'adeguata organizzazione e connesse risorse, non si può, infatti, rispondere efficacemente alla domanda proveniente, in modo più o meno diretto da tutte le amministrazioni che costituiscono il sistema pubblico italiano[26].

I decreti attuativi sul punto dovrebbero dare un segnale chiaro se non si vuole che tutta la complessa architettura della riforma del sistema pubblico crolli ancora prima di prendere forma.

Se ci si pensa è stato il destino della **riforma Brunetta**. Sulla carta molto innovativa, ma che non è decollata alla prova con la realtà. Si era pensato alla Civit (Commissione per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche) come ad un organismo con caratteristiche del tutto nuove nel panorama della pubblica amministrazione italiana, ispirato a pratiche utilizzate nel mondo anglo americano, con una struttura snella e fortemente professionalizzata. Le **difficoltà** incontrate da subito nell'integrare le competenze e le personalità dei diversi componenti all'interno della commissione e il disallineamento tra le finalità istituzionali e le risorse effettivamente utilizzate, rappresentano un monito per chiunque abbia l'ambizione di incidere sul sistema pubblico italiano senza avere prima seriamente programmato come dare vita a quanto previsto sulla carta.

A differenza dalle altre volte, **sembra che oggi i tempi siano davvero maturi** per accogliere e sostenere una dirigenza pubblica competente e responsabile. Vi è consapevolezza sul punto da ogni parte. A questa consapevolezza è ora necessario aggiungere la fiducia, che dai cittadini arrivi ai vertici politici e da questi ai manager pubblici che, alimentando un circolo virtuoso, con la loro gestione, possano fare ottenere fiducia alle istituzioni pubbliche.

[26] Con la costituzione dei tre ruoli e delle relative Commissioni, anche le Regioni e le amministrazioni locali, anche se in modo meno pregnante rispetto alle amministrazioni centrali, avranno come riferimento il dipartimento della Funzione pubblica.