

Una dirigenza pubblica senza identità tra riforme e controriforme¹

di Alberto Stancanelli

Nel quadro complessivo delle riforme amministrative degli ultimi vent'anni, la dirigenza pubblica ha subito non pochi interventi normativi e ad ogni intervento normativo la funzione dirigenziale si è andata sempre più indebolendo.

In pratica, gli obiettivi iniziali di riforma, volti a giungere ad una diversa dirigenza pubblica, riconducibili alla contrattualizzazione, all'autonomia dalla politica, alla valutabilità della professionalità e al riconoscimento del merito e di una retribuzione legata alla responsabilità e ai risultati, sono stati nel tempo completamente disattesi, anzi, oggi, a seguito dei numerosi interventi normativi, si è giunti all'assenza di un quadro organico di sistema, anche nei fatti concreti, dell'esercizio della funzione dirigenziale.

L'autonomia dalla politica e la valorizzazione del merito erano gli obiettivi che dovevano consentire di rafforzare la dirigenza pubblica nello svolgimento della funzione amministrativa, che, con la distinzione tra politica e amministrazione, doveva assumere un ruolo determinante e qualificante nel sistema amministrativo italiano. Tutto ciò doveva contribuire a costruire, anche mediante la riforma del reclutamento della dirigenza, un vero e proprio corpo tecnico che realizzasse, concretamente e in via amministrativa, le politiche pubbliche, dopo aver proposto alla politica le corrette scelte tecniche, sulla base dei consequenziali obiettivi prefissati.

Questi obiettivi, forse ambiziosi, sono stati mancati principalmente per due ragioni: da una parte, a causa di una classe politica incapace di programmare ed elaborare strategie organiche e valutare l'azione amministrativa dirigenziale, in un quadro che avesse come obiettivo l'interesse pubblico e non un interesse di

¹ Di prossima pubblicazione su *eticapa.it*

parte e, dall'altra, per la presenza di una dirigenza sempre meno professionale e sempre più autoreferenziale.

Entrambe, politica e dirigenza, hanno cercato di garantire lo *"status quo"* per non avviare quei sostanziali processi di modernizzazione degli apparati pubblici dirigenziali dei quali il Paese aveva e continua ad aver bisogno per dar vita a quel sistema virtuoso necessario per la realizzazione delle politiche pubbliche.

In definitiva la politica ha cercato, in ogni modo, di continuare a gestire e la dirigenza pubblica ha continuato ad evitare di assumersi le proprie responsabilità. Alle spinte riformiste degli anni novanta si è contrapposto un "patto conservativo" tra politica e dirigenza nel primo decennio del secolo che stiamo vivendo.

In tale contesto politico-amministrativo, l'unico soggetto pubblico che ha tentato di inserire nel sistema amministrativo i principi di distinzione tra politica e amministrazione e garantire, dalle incursioni della politica, la dirigenza, sulla base del principio Costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità, con la riconosciuta necessità della "continuità amministrativa", è stata, in questi anni, esclusivamente la Corte Costituzionale, che ha distinto tra l'azione di governo, legata ad una parte politica ed espressione delle forze di maggioranza e la dirigenza pubblica, a cui compete l'azione amministrativa, vincolata ad agire, senza distinzione di appartenenza politica, con il fine di perseguire le finalità pubbliche.

Purtroppo, oggi, non è pensabile che la politica possa avere quello scatto di orgoglio che le consenta di assumere il ruolo di programmazione e definizione degli obiettivi strategici che sono il presupposto per valutare l'idoneità della funzione dirigenziale e creare quel giusto e corretto rapporto, tra politica e amministrazione, garantendo ai cittadini una amministrazione pubblica buona e funzionale.

Negli ultimi anni, sia la dirigenza pubblica che la pubblica amministrazione in generale, hanno subito, a causa della mancanza di autorevolezza e indipendenza verso la politica, lo stesso giudizio negativo espresso dai cittadini nei confronti della classe politica. La dirigenza pubblica è stata infatti equiparata, nel giudizio sociale, alla politica, in ragione dell'assenza di una funzione autonoma e

indipendente, diversa della politica, necessaria a garantire i cittadini e la collettività dalle scelte di parte, dall'arbitrio, dal mancato rispetto delle regole da parte della "cattiva politica". In definitiva, la dirigenza pubblica, non assumendo un ruolo *apartisan*, non è stata in grado di garantire, agli occhi dei cittadini, la correttezza e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Non sarebbero state necessarie, a mio avviso, le recenti misure legislative di prevenzione dalla corruzione o sulla trasparenza se la dirigenza pubblica avesse avuto sia gli strumenti che una qualificazione culturale e professionale adeguata, accompagnata da un'etica pubblica finalizzata alla realizzazione, concreta, dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa contenuti nella nostra Carta Costituzionale, che da soli possono essere il garante della buona amministrazione e, quindi, della legalità e della trasparenza.

Se la politica (buona) non riesce a programmare e a valutare dobbiamo legare, strettamente, la valutazione della dirigenza al miglioramento dei servizi pubblici e dell'azione amministrativa e alla *performance* organizzativa; dobbiamo valutare il contributo individuale del dirigente, non più in relazione all'obiettivo specifico, ma all'idoneità alla funzione dirigenziale (o meglio manageriale) per la sua qualità di *leader* tecnico-professionale e socio-emozionale nel coinvolgere i propri collaboratori nella realizzazione dell'obiettivo (pubblico) comune.

In tale contesto appare opportuno tener conto del giudizio dei cittadini nella programmazione (cosa serve e cosa si aspettano i cittadini da quella amministrazione) e nella valutazione dell'attività amministrativa, definendo preventivi standard minimi di prestazione dei servizi, valutando e retribuendo i dirigenti per la capacità di applicare gli strumenti di innovazione e di modernizzazione dell'organizzazione pubblica e di migliorare la qualità delle prestazioni e gli obiettivi funzionali.

Se riuscissimo a realizzare tutto ciò, ci accorgeremmo che discutere di privatizzazione o pubblicizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza sarebbe una questione irrilevante.

Si è sempre detto che i Ministri passano e i Direttori generali restano; bene che restino pure, ma restino per garantire i cittadini e le imprese ad avere una buona ed efficiente amministrazione, a maggior ragione in caso di assenza della buona

politica. Se non c'è un'amministrazione forte a garantire i cittadini, c'è il rischio che gli spazi lasciati liberi dalla politica e dalla buona amministrazione siano occupati da soggetti estranei alla stessa amministrazione e che ne condizionino l'imparzialità o si sostituiscano ad essa rompendo l'equilibrio tra i poteri pubblici: una volta dalle lobby, una volta dal sindacato, una volta dalle associazioni di categoria, una volta dalla magistratura penale nella fase repressiva, in assenza di autocontrolli; una volta dalla magistratura amministrativa nella fase decisionale di supplenza dell'azione amministrativa.

Un altro fallimento, che oggi, purtroppo, si riscontra, è quello del conferimento degli incarichi dirigenziali ad estranei all'amministrazione pubblica. L'obiettivo era di realizzare un'osmosi tra pubblico e privato. In particolare, per inserire, all'occorrenza e tempestivamente nell'amministrazione, quelle figure professionali nuove e sconosciute, nonché per qualificate strategie e obiettivi per i quali fosse necessario acquisire specifiche professionalità. L'applicazione pratica ha dimostrato una scarsa attenzione alle reali professionalità necessarie al reclutamento degli estranei, essendo stata utilizzata quale forma di reclutamento, svincolata dalla pubblica selezione e ispirata a forme di fidelizzazione.

Anche in questo caso l'idea era buona ma l'applicazione pratica, gestita nella maggior parte dei casi dalla "cattiva politica", ne ha distorto l'obiettivo. Certamente l'abrogazione delle norme sarebbe una risposta sbagliata ad un giusto e concreto problema. Bisogna, quindi, introdurre validi strumenti di valutazione per l'assunzione dei dirigenti esterni. Basterebbe poco: che i dirigenti esterni servano veramente per un obiettivo serio e qualificato; che un organismo terzo ne valuti i requisiti professionali ai fini del conferimento dell'incarico.

Chiuderei queste brevi considerazioni sulla dirigenza pubblica riportando una breve nota che Benito Mussolini, nella sua qualità di Capo del Governo, scrisse al Ministro del Tesoro Alberto De Stefani negli Anni Venti dello scorso secolo, contestando l'operato del Ragioniere generale dello Stato per la troppa autonomia dalla politica (in S. Cassese (a cura di), *L'Amministrazione centrale*, UTET, 1984).

“E’ opportuno che io le domandi se questo signor De Bellis è il capo del governo responsabile assoluto, oppure se è un semplice funzionario che deve eseguire. Sta di fatto che con il suo intervento di ordine deliberativo, egli mina continuamente il prestigio del Governo e la gente comincia a dire che al di sopra di lei, al di sopra di me, al di sopra di tutti c’è un direttore misterioso fanatico e irraggiungibile che risponde al nome del Sig De Bellis. Il Sig. De Bellis deve rassegnarsi ad essere un semplice puro funzionario esecutivo, ragioniere soltanto ragioniere, oppure deve andarsene”.

Cambiano gli attori, cambia la scenografia, ma il copione è sempre lo stesso.

16.4.2013