

La dirigenza dello Stato costituisce una componente parziale nel complesso della dirigenza amministrativa del Paese, che si articola e differenzia con specificità anche notevoli passando dal governo nazionale a quelli regionali, locali oppure agli enti pubblici nazionali. Tuttavia le valutazioni che possono essere svolte riguardo il vertice burocratico ministeriale costituiscono una valida cartina di tornasole per giudicare il cambiamento che ha investito lo *status* e le prerogative della burocrazia pubblica negli anni recenti.

Per cogliere le trasformazioni che hanno investito il lavoro pubblico in questi anni (oggetto, tra l'altro, di un recentissimo interessante volume curato da D'Autilia, Ruffini e Zamaro, intitolato *Il lavoro pubblico. Tra cambiamento e inerzie organizzative*)⁽¹⁾ prendo spunto da una citazione di Sabino Cassese che – nel 1993, in qualità di ministro della Funzione pubblica – parlava di una dirigenza amministrativa “troppo numerosa, con pochi poteri autentici di gestione, invecchiata, scontenta del rapporto con la politica, che tuttavia è all’origine di molte carriere, poco invogliata a lavorare da incentivi. Non si può nascondere che anche la più efficace separazione tra politica e amministrazione non basterà per molti anni a produrre cambiamenti. Infatti, per le insufficienze delle scelte delle persone e per l’acquisizione di moduli comportamentali di tipo politico

(*) Dirigente del Ministero del Lavoro, salute e politiche sociali, docente a contratto di Scienza dell’amministrazione presso l’Università della Tuscia.

(1) Milano, Bruno Mondadori, 2009.

tradizionale (scambio, baratto, negoziazione), per queste ragioni una parte dell'alta e media amministrazione non è meglio di quei politici che si vorrebbe allontanare dalla gestione quotidiana" (2).

Da quel 1993 abbiamo sperimentato più di un quindicennio di continue riforme e, ancora oggi, è in pieno corso una ennesima edizione del lungo tentativo di trasformare il sistema pubblico italiano. Di qui l'utilità di una riflessione critica sulla teoria dell'azione che ha animato le riforme di questi quindici anni, provando a ragionare se si stia affacciando una teoria nuova a supporto delle iniziative della XVI legislatura.

La stagione di riforme amministrative degli anni Novanta rifletteva un concetto di etica pubblica e un'idea di responsabilità del *manager* pubblico orientate ai risultati, alla *performance*, derivante dall'elaborazione teorica del *new public management* statunitense. Il quadro normativo prodotto in quella fase era molto coerente con la teoria dalla quale scaturiva e mirava esplicitamente a superare quella tradizione burocratica descritta nella citazione di Cassese. La domanda è allora la seguente: i modelli organizzativi e le azioni attuative sono stati coerenti con il disegno normativo?

Alla ricerca di questa risposta lucro da una seconda citazione, in questo caso tratta da un bel saggio di Alessandro Natalini – *Il tempo delle riforme amministrative* (3) – dove l'autore osserva come in quegli stessi anni, mentre si progettava un profilo di dirigente con caratteristiche professionali orientate verso una amministrazione dinamica e autonoma nei propri compiti gestionali, "l'introduzione del sistema maggioritario conferiva all'esecutivo una posizione di preminenza, che mal si conciliava con l'allargamento dell'autonomia della dirigenza amministrativa, per riaffermare il dominio della politica sulla burocrazia; il principio di separazione venne affiancato da

(2) S. Cassese, Audizione parlamentare del Ministro della funzione pubblica, 1993.

(3) Bologna, Il Mulino, 2006.

quello della fiduciarietà, in base al quale la dirigenza amministrativa veniva sottoposta ad una forte soggezione all'esecutivo, sconosciuta nel periodo precedente”.

Il problema, dunque, è che oggi ci ritroviamo a trarre conclusioni purtroppo simili a quelle di Cassese del 1993; la ragione è dovuta, come evidenzia Natalini, alla convivenza di diverse teorie del cambiamento, tra le quali si è sviluppato un rapporto nel quale la forza del cambiamento del sistema politico ha prevalso su quello del sistema burocratico.

Il modello del dirigente autonomo, in dialogo con la sfera politica ma rispondente in via esclusiva attraverso i risultati raggiunti, rimane un traguardo da perseguire nella sua completezza; l'incompiutezza di questo risultato si coglie tanto dall'osservazione delle vicende istituzionali di questi anni, quanto dalla trasformazione di alcuni istituti che dovevano caratterizzare il modello del *new public management* rispetto al modello del primato della politica. In questo contesto, la dirigenza fatica ad interpretare il ruolo di fattore di bilanciamento e di tutela di valori costituzionali – l'imparzialità e il buon andamento – rispetto alla forza legittimante del mandato elettorale nel sistema della giovane alternanza italiana.

Un primo elemento sintomatico di questo quadro è il rischio perdurante di *spoils system*. A tal proposito, essendo nota l'evoluzione normativa sul tema e la conseguente giurisprudenza costituzionale, vorrei piuttosto ricordare un episodio di cronaca burocratica che riguarda un caso emerso all'evidenza nazionale: quello della Regione Lazio. Quando la nuova Giunta è entrata in carica nel 2005, trovando un servizio sanitario regionale al collasso finanziario, ha sostituito i direttori generali delle ASL utilizzando una norma dell'ordinamento regionale che prevedeva il meccanismo di *spoils system* per gli enti strumentali della Regione. Ecco il paradosso: vertici burocratici sostituiti non perché hanno lasciato una eredità debitoria di miliardi di euro, ma per un riflesso pavloviano sulla necessità di circondarsi di vertici che garantiscano prima di tutto il requisito di fiduciarietà.

Le conseguenze sono note: su quella vicenda si è arrivati al contenzioso costituzionale e i direttori generali rimossi hanno avuto soddisfazione di fronte al giudice amministrativo, tanto che la Regione ha dovuto indennizzarli. Un caso che apparentemente avrebbe dovuto essere affrontato nei termini della severa sanzione per il mancato conseguimento di obiettivi di sana amministrazione viene ricondotto alla logica della fiduciarità con il nuovo indirizzo politico.

L'altro aspetto sintomatico è la vicenda che ha investito il sistema di controlli interni. Secondo quel modello, ogni amministrazione si dotava di un meccanismo di valutazione facente capo ad una regia di questo processo, collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri: il "Comitato tecnico scientifico" (proprio a sottolinearne le caratteristiche di organo tecnico).

Il Comitato, istituito nel 1999, avrebbe dovuto essere l'agenzia di affiancamento della rete di uffici che nelle amministrazioni centrali interpretano le funzioni di controllo e valutazione. Ebbene oggi viene presieduto da un ex ministro al Bilancio – non certo rimasto nella memoria per le doti di controllo e governo dei conti pubblici del Paese. Questa scelta la dice lunga sull'interesse e l'investimento sulle sedi tecniche deputate al miglioramento dei modelli manageriali.

Attualmente, a fronte della riforma Brunetta la domanda da porsi è la seguente: le contraddizioni e i limiti appena descritti sono superati nell'iniziativa legislativa che viene proposta?

La riforma, com'è noto, insiste ripetutamente sui principi di valutazione del merito e articola una pluralità di strumenti per attuare questi orientamenti. Si tradurranno in realtà? Il tema della valutazione e del relativo premio della *performance* è già ampiamente disciplinato nell'ordinamento del personale pubblico e nei CCNL, ma nonostante ciò fatica ad affermarsi come pratica costante. Quindi il rischio che la riforma del 2009 si caratterizzi come proposta simbolica non è campato in aria, tuttavia in questa germoglia un elemento di novità rispetto al disegno precedente che – a mio parere – potrà giocarsi delle

chance per forzare le tradizionali resistenze al cambiamento. È il tema della trasparenza totale. L'idea che ogni aspetto della gestione interna all'amministrazione, quindi anche ciò che concerne gli aspetti di valutazione, siano pienamente conoscibili dall'esterno, può generare un cambio di condizione nella quale l'amministrazione opera, così da impedirle (o renderle difficilmente sostenibili) fughe dall'impegno nello sviluppo di logiche meritocratiche.

Deve trattarsi, ovviamente, di una trasparenza intransigente che, in quanto tale, non consente ritorni al passato, se non visibilmente sanzionabili. In termini concreti significa cercare di rompere la "protezione percepita" in base alla quale le amministrazioni ritengono di potersi disimpegnare dagli obiettivi di riforma. È un processo lungo, che richiede cambiamento sia alle organizzazioni pubbliche ma anche ai privati – singoli e organizzati in enti intermedi⁽⁴⁾ – chiamati ad usare la trasparenza per esercitare un controllo non più proceduralizzato, ma diffuso.

Una sfida di sistema che reincornicia le teorie adottate fino ad oggi, rispetto alla quale solo il tempo potrà dare risposte sulla sua validità.

Come ultimo riferimento alle teorie che supportano le riforme, richiamo un'espressione utilizzata dal professor Francesco Merloni per sintetizzare gli esiti della ricerca quando parla di differenziazione dello *status* rispetto alla funzionalizzazione e collocazione del *management* pubblico. È una definizione convincente e utile ad analizzare un ulteriore elemento dei decreti di attuazione della riforma Brunetta: l'idea del concorso per i direttori generali. È evidente che in questi anni si è discusso molto a proposito delle modalità con cui si sviluppano le carriere dirigenziali e delle opzioni in base alle quali è possibile

(4) Penso a giornalisti specializzati, centri di ricerca, associazioni di tutela dei diritti, parti sociali, organizzazioni di categoria, ecc. che vengono chiamati in causa come utilizzatori privilegiati di informazioni di dettaglio sugli andamenti gestionali dell'amministrazione.

progettare una teoria della carriera. L'alternativa è chiara: da un lato la scelta discrezionale in cui prevale la caratteristica di fiduciarità, dall'altro un criterio costituzionale come quello del concorso per la scelta delle migliori competenze. Questi, tuttavia, non sono approcci indistintamente cumulabili, come stabilisce il decreto Brunetta, e soprattutto questa sovrapposizione di modelli rischia di essere più sbagliata in assenza di una chiara teoria sul modello di dirigenza desiderata (e comunque, a prescindere dal desiderio dall'indirizzo politico *pro tempore*, un modello di dirigenza continua ad essere scritto in Costituzione agli articoli 97 e 98). Ora si propone un mix tra dirigenti apicali scelti per incarico e dirigenti apicali per concorso pubblico, tuttavia senza alcuna differenziazione dello *status* e della funzionalizzazione. Eppure l'introduzione di dirigenti generali selezionati per concorso viene prevista come risposta ad una esigenza: quella di garantire una maggiore imparzialità nella fase di accesso alla funzione. Per questa ragione occorrerebbe definire per questi uno statuto e un inquadramento sulle funzioni di tipo differente; o quanto meno chiedersi quali differenze trascini sulla carriera l'ingresso per concorso. Mancano quindi ancora alcune tessere del mosaico. E questo gioca sempre contro la buona implementazione di una riforma, come sta a dimostra l'esperienza della lunga stagione di riforme che abbiamo alle spalle.