

Quaderni rassagnasindacale

LAVORO!

52 il futuro del lavoro pubblico

- ▷ Relazioni industriali sotto pressione internazionale
- ▷ Quaranta anni di cambiamento del lavoro
- ▷ Ipotesi di ridefinizione del welfare



Dirigenti tra due fuochi: la politica a zig-zag distrugge l'amministrazione

Pietro Barrera*

I dirigenti pubblici - scrivevamo due anni fa - non suscitano di solito grandi simpatie nell'opinione pubblica. Purtroppo per loro (e per me, che a lungo ho fatto parte della categoria) condividono tutti gli stereotipi più impopolari: ignavi, incompetenti e fannulloni come tutti i dipendenti pubblici; strapagati e attaccati ai loro privilegi di casta, come i manager privati e i mega-direttori di fantozziana memoria; potenti e intralazzoni come i politici, e come loro dediti per lo più a gestire clientele e favori (se non peggio). Dalle parti più insospettabili muove, in modo appena celato da colte riflessioni sulla riforma amministrativa, la convinzione che dei dirigenti pubblici non ci si possa fidare. Pensiamo al dibattito che accompagnò, nel 2009, il varo della «riforma Brunetta».

Il pregiudizio verso i dirigenti sembrava essere l'unico terreno di convergenza tra le due parti che si contendevano il campo della polemica politica: da un lato il ministro, impegnato in campagne medianiche con toni da crociata verso i burocrati fannulloni e assenteisti; dall'altro i sindacati (o almeno una parte di loro), tradizionalmente assai poco attenti ai «dipendenti pubblici di qualifica dirigenziale», privilegiati (rispetto agli altri dipendenti) e soprattutto incapaci di gestire le risorse umane (meglio: le persone) loro affidate con la necessaria imparzialità.

E così è accaduto che, senza particolari clamori, la manovra economico-finanziaria del 2010 decise di calare la scure proprio sui dirigenti pubblici: il bersaglio perfetto, la vittima da sacrificare. Per il sindacato non era una partita semplice da gestire, perché balza agli occhi che in linea generale non c'è nulla di male a tagliare gli stipendi che superano i 90 mila, o addirittura i 150 mila euro, quando si bloccano contratti e retri-

* Pietro Barrera è presidente della Fondazione Luoghi comuni, direttore del Centro Luigi Piaciani - Centro didattico permanente della Provincia di Roma, docente della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale.

buzioni per chi porta a casa poco più di mille euro al mese. Per fortuna (c'è un giudice a Berlino!) dopo due anni è stata la Corte costituzionale a rimettere le cose in ordine: quella riduzione stipendiale, quel «taglio», aveva il sapore e tutte le caratteristiche di un prelievo fiscale. Un prelievo iniquo, non certo nel confronto con le retribuzioni pubbliche più basse, ma con tutti gli altri redditi alti, amorevolmente salvaguardati nel 2010.

L'illegittimità apparve ancora più chiara con la manovra del 2011, quando finalmente si pretese un «contributo di solidarietà» da quanti, al di fuori della pubblica amministrazione, avevano dichiarato un reddito di almeno 300 mila euro. Insomma, nella pubblica amministrazione si diventa ricchi a 90 mila euro; altrove – nel mondo delle imprese, del management privato, delle professioni, del lavoro autonomo – la soglia sale di oltre tre volte. Ingiusto e illegittimo, per palese violazione degli artt. 3 e 23 della Costituzione. Questo punto, almeno sul piano culturale, investe l'intero sistema del lavoro pubblico, interpellando direttamente le organizzazioni sindacali. Non è accettabile, per il principio di eguaglianza posto a fondamento della storia di tutto il movimento sindacale, che il peso della crisi, più in generale del prelievo fiscale, colpisca unilateralmente chi opera (bene o male è un altro problema, e ne parleremo tra un po') per lo Stato, in un Comune o una Regione, un ente previdenziale o un ospedale pubblico.

Se la Corte ha posto rimedio a un vulnus costituzionale così evidente, che tuttavia era apparso accettabile a molti (tranne ai diretti interessati), la crisi ha disseminato nell'ordinamento altre mine riguardanti lo status, le condizioni professionali e operative, dei dirigenti pubblici. Per capirne la portata è però necessario tornare agli intendimenti che tre anni or sono erano stati posti enfaticamente (e unanimemente) tra i principi direttivi della cosiddetta «delega Brunetta» (legge 4 marzo 2009, n. 15).

L'*incipit* dell'art. 6 (*Principi e criteri in materia di dirigenza pubblica*) era solenne: «modificare la disciplina della dirigenza pubblica, al fine di conseguire la migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del settore privato, al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti, e al fine di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia,

regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo».

Seguivano importanti puntualizzazioni: «affermare la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro pubblico» (comma 2, n. 1, lett. a); «ridefinire i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità e ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, escludendo la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati valutati sulla base dei criteri e degli obiettivi indicati al momento del conferimento dell'incarico» (lett. b); «ridefinire, altresì, la disciplina relativa al conferimento degli incarichi ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione [...] delle quote percentuali di dotazione organica» (*ibidem*); «ridefinire e ampliare [...] le competenze e la struttura del Comitato dei garanti [...] con particolare riferimento alla verifica sul rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché sull'effettiva adozione e utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento o della mancata conferma degli incarichi» (lett. i); «rivedere la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici e rafforzare l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica».

Il legislatore, insomma, indicava senza esitazione l'obiettivo di una dirigenza pubblica più autorevole, titolare in via esclusiva di attribuzioni fondamentali per il buon funzionamento dell'amministrazione, per questo gravata di speciali responsabilità (affiancando, a una più nitida responsabilità dirigenziale, nuovi profili di responsabilità disciplinare e di responsabilità amministrativa) e tutelata, nella propria autonomia e indipendenza, da un sistema di regole che spaziava dalle procedure di reclutamento alle modalità di conferimento degli incarichi, dalle ipotesi di mancato rinnovo – o addirittura di revoca – dell'incarico alle nuove fattispecie di incompatibilità, fino alla delicatissima partita dello *spoil system strutturale* (il conferimento di incarichi dirigenziali a persone estranee alla struttura permanente della pubblica amministrazione).

Non è necessario, in questa sede, ripercorrere il quadro definito dal decreto legislativo delegato (d.lgs. n. 150/2009), con le sue luci (anzitutto

l'attenzione alla «responsabilità di risultato» posta in capo a ciascun dirigente), le sue ombre (ad esempio, la soluzione per il Comitato dei garanti, diametralmente opposta a quanto indicato dalla delega), le sue incertezze (in particolare, la non perfetta simmetria circa le conseguenze delle valutazioni – negative o positive – conseguite dai dirigenti: ci torneremo oltre). Non è tra gli obiettivi di queste brevi note soppesare pregi e difetti, oppure valutare il bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto. È sufficiente rammentare che il legislatore delegato aveva dinanzi a sé la bussola dei *principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori*, non a tutela dei dirigenti pubblici («in quanto tali», ma del ruolo istituzionale e delle funzioni loro assegnate a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione).

L'attenzione si deve invece concentrare sulla rapidità e nonchalance con cui il legislatore di emergenza – pressato dalla crisi (o, forse, profittando della crisi) – ha capovolto quell'impostazione, con buona pace dei *principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale*. Il blitz si è svolto in due tempi: la «prima mossa» nel già citato decreto legge n. 78 del 2010. Qualcuno ricorderà che alla vigilia del decreto si diffuse il timore (o l'inconfessata speranza) che l'intera scommessa della «riforma Brunetta» sarebbe stata rinviata a tempi migliori, come conseguenza del blocco della contrattazione e delle retribuzioni. Così non fu, almeno esplicitamente, e solo una disposizione del d.lgs. 150/2009 venne formalmente abrogata. Proprio quella che avrebbe dovuto tutelare i dirigenti pubblici da immotivate revocche dei rispettivi incarichi. L'art. 19 del d.lgs. 165/2001, con la modifica apportata nel 2009, ribadiva infatti il principio secondo cui gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e nei modi previsti dalla legge, per effetto della responsabilità dirigenziale, ma aggiungeva, con apprezzabile buon senso, che l'amministrazione avrebbe potuto comunque modificare anticipatamente gli incarichi nel quadro di un più ampio processo di riorganizzazione, e alla scadenza avrebbe potuto non confermare un incarico, pur in assenza di valutazioni negative sulla performance dell'interessato, solo con un procedimento trasparente e rispettoso della professionalità (vorrei dire, della dignità) del dirigente: idonea e motivata comunicazione, congruo preavviso, esplicita prospettazione dei posti disponibili per un nuovo incarico.

La manovra 2010 ha cancellato queste cautele, il rispetto comunque dovuto per il dirigente che non ha demeritato, dichiarando brutalmente

che le amministrazioni, se «alla scadenza di un incarico dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, confetiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli».

Che dire? Notiamo intanto la reiterazione della congiunzione *anche*, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, anche in assenza di valutazione negativa, anche di valore economico inferiore. Non è un problema stilistico, è la (scivolosa) sostanza della norma. A essere oltre modo generosi, la sua *ratio* (e la sua collocazione nel contesto della manovra anti-crisi) poteva forse essere ricondotta alla necessità di facilitare i processi di «riorganizzazione» (*rectius*: di snellimento) delle amministrazioni più grandi. La conseguenza era però evidente. Il d.lgs. 150/2009 aveva tentato di costruire una simmetria, pur fragile e imperfetta, per le due opposte fattispecie conseguenti al procedimento di valutazione dei dirigenti: la valutazione negativa imponeva il divieto di rinnovare l'incarico, e – nei casi più gravi – consentiva di revocarlo anticipatamente; la valutazione positiva (la «assenza di valutazione negativa») non offriva al dirigente meritevole una simmetrica garanzia di stabilità nell'incarico, ma imponeva comunque all'amministrazione di serbare un certo «garbo» procedurale, che si sommava alle garanzie retributive stabilite dai contratti vigenti (le cosiddette «clausole di salvaguardia»). La disposizione del decreto legge 78/2010 spezza l'equilibrio: ogni dirigente pubblico può temere, alla scadenza dell'incarico, di essere destinato a una posizione di ripiego (l'incarico «anche di valore economico inferiore»), a prescindere da ogni apprezzamento sui risultati conseguiti. Se avrà demeritato, sarà (giustamente) rimosso; se avrà ben operato, potrà essere ugualmente rimosso. Si aggiunga il fatto – cilegna sulla torta – che la norma riguarda tutte le pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001), e non si inserisce formalmente nel Titolo II, Capo II, del d.lgs. 165, così da sfuggire al procedimento di «adeguamento intelligente» cui sono chiamati gli ordinamenti territoriali a norma dell'art. 27 del medesimo d.lgs. 165.

La seconda novità – altro fulmine a ciel sereno – è intervenuta con la «manovra di ferragosto» 2011: il decreto legge 138/2011, convertito nella legge 148/2011. Come al solito, nessuna spiegazione ha accompagnato la norma, celata in un lunghissimo articolo multiforme: «al fine di assicurare

la massima funzionalità e flessibilità, in relazione a motivate esigenze organizzative, le pubbliche amministrazioni [...] possono disporre, nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, il passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto. In tal caso il dipendente conserva, sino alla predetta data, il trattamento economico in godimento a condizione che, ove necessario, sia prevista la compensazione finanziaria, anche a carico del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato o di altri fondi analoghi».

Anche in questo caso si può ipotizzare (si deve sperare) che l'intendimento fosse di facilitare i processi di mobilità, per razionalizzare la distribuzione del personale di qualifica dirigenziale nelle grandi amministrazioni. Oppure («a pensar male si fa peccato, ma...») si può leggere tra le righe un caso concretissimo: un dirigente (o addirittura un prefetto: ma in tal caso, per quale motivo?) destinatario di una nuova norma *ad personam*, in grado addirittura di cancellare il contratto individuale di lavoro. È più utile, però, coglierne la valenza generale, gli effetti sull'ordinamento della dirigenza pubblica nel suo insieme. Di nuovo, si tratta di una norma immediatamente efficace per tutte le pubbliche amministrazioni, senza la mediazione della potestà normativa delle autonomie territoriali, come prevista dall'art. 27 del d.lgs. 165. Se poi la norma del 2010 si collocava nella fase di rinnovo/mancato rinnovo, a scadenza dell'incarico (salvo l'ipotesi di «processi di riorganizzazione»), questa volta ci si occupa esplicitamente ed esclusivamente dell'ipotesi di allontanamento di un dirigente dall'incarico, prima della sua scadenza (e, ovviamente, «in assenza di valutazione negativa»: diversi sarebbero, altrimenti, i rimedi disponibili). E così, con la foglia di fico delle « motivate esigenze organizzative », ogni dirigente potrà essere spostato *ex abrupto* dalle Alpi al Libano, e non avrà ragione di dolersi perché — anche attraverso operazioni di «compensazione» — gli sarà mantenuto il trattamento economico fino alla scadenza dell'incarico originario (anche se per far ciò sarà necessario ridurre le già scarse risorse economiche destinate alla retribuzione di risultato, con buona pace della retorica meritocratica).

La sintesi di questi due colpi da *knock out* è semplice e brutale. Con la seconda disposizione, quella del 2011, tornerà di voga in tutte le pubbliche amministrazioni la minaccia che qualche decennio fa si sentiva ripetersi sotto la naja ai militari riottosi: *ti spedisco in Friuli, ti mando in Sardegna!*

Non ce ne vogliono gli amici friulani o sardi: ci saranno sempre destinazioni remote, o comunque sgradite, da minacciare a chi non si allinea. Insomma, quale che sia la *ratio*, quali che siano i motivi reconditi, l'effetto della norma è un potente condizionamento sull'autonomia — dunque sull'imparzialità, sulla dignità professionale, sulla funzione istituzionale — di ciascun dirigente pubblico. E lo stesso può accadere, con effetti persino più brutali (sui livelli retributivi), con la disposizione del 2010: sappia, ciascun dirigente, che la buona (persino ottima) valutazione ottenuta non gli gioverà a nulla se, per altri motivi (più o meno nobili, più o meno confessabili), l'amministrazione vorrà emarginarlo.

Le due disposizioni — calate nello zibaldone dei due decreti anti-crisi, e approvate da Camere distratte e soffocate dai voti di fiducia — hanno alterato in modo rilevante l'ordinamento della dirigenza pubblica, compromettendo lo spirito innovativo che animava (in parte) la riforma del 2009. Anche perché si sono inserite in un clima già difficile: il blocco delle retribuzioni e della contrattazione, il prelievo (illegitimo, ora sappiamo) sulle retribuzioni più elevate, l'impossibilità di adeguare la quota di retribuzione legata agli esiti della valutazione, come pure aveva auspicato la «riforma Brunetta». È lecito sospettare che il filo rosso che unisce vicende tanto diverse sia, almeno negli effetti, un formidabile richiamo della dirigenza pubblica a doveri di «fedeltà» (piuttosto che di lealtà) verso il vertice politico *pro-tempore*, anche se confliggenti con il principio di imparzialità? Non importa neppure se le due disposizioni citate hanno già colpito qualcuno, perché — si sa — basta una spada di Damocle appesa sul capo a produrre, in molti casi, l'effetto desiderato.

Ci sono poi gli effetti indiretti (chissà se qualcuno ci ha pensato?). Le attese (con il corredo di eccessi retorici) per il nuovo «ciclo della performance», e le speranze di una nuova stagione «meritocratica», si erano già infrante, in larga parte, sugli scogli della manovra finanziaria 2010: bloccando le retribuzioni individuali e «congelando» le risorse per i trattamenti economici accessori (art. 9, commi 2 e 2-bis della «manovra» 2010), gli spazi concreti di incentivazione/premialità si erano ridotti al lumicino, e in qualche modo il «decreto correttivo» della riforma (d.lgs. 141/2011) ne ha preso mestamente atto. Il punto che però vogliamo evidenziare è più importante e «definitivo»: se infatti è comprensibile che, in una stagione di crisi drammatica, si chieda al mondo del lavoro pubblico di fare la propria parte, anche a costo di compromettere tempi e modalità del

suo rinnovamento, la politica del «guinzaglio corto» — evidenziata dalle due norme richiamate — ha ben altre conseguenze. La cultura della valutazione, del merito e dei risultati, si muove (si deve muovere) sulle gambe dei dirigenti; dai dirigenti deve partire l'esempio, i dirigenti ne sono i primi protagonisti, ai dirigenti (in forza delle loro speciali responsabilità e, sia permesso, dei loro livelli retributivi) viene chiesto di aderire alla scommessa di un clima nuovo, per poter coinvolgere, alla fine, anche i dipendenti che guadagnano poco più di mille euro al mese. Ma oggi ai dirigenti si dice: abbiamo scherzato! Non è la valutazione che deciderà sulle tue prospettive di carriera, sul tuo futuro professionale, persino sulle tue condizioni retributive e di vita quotidiana. Se i dirigenti capiranno l'antifona, come si può sperare di chiedere agli altri dipendenti di accettare le incognite del ciclo della performance?

Queste vicende — e altre su cui torneremo in seguito — ci chiedono di fare il punto, in modo sistematico, sul percorso riformatore avviato due decenni fa (all'indomani — non è un dettaglio — di un'altra stagione di formidabile delegittimazione della politica, incalzata dagli scandali di «tangentopoli»). La pubblica amministrazione era scossa dagli arresti, dai sospetti, da un degrado etico e organizzativo che trasformava in beffa amara il binomio «buon andamento (cioè efficienza, efficacia, economicità) e imparzialità», che i padri costituenti avevano fissato come bussola per un'amministrazione democratica, al servizio dei cittadini. La legge delega 421 apriva però uno spiraglio di speranza: seguì di lì a poco il decreto legislativo 29 del 1993, e poi il Governo Ciampi, con Sabino Cassese ministro della Funzione pubblica.

Provo a sintetizzare. Da un lato la cosiddetta «prima contrattualizzazione» del lavoro pubblico: i dipendenti non più considerati come «appendice servente» della politica, ma titolari di diritti individuali e collettivi, contrattualmente definiti. Dall'altro la netta distinzione tra politica e gestione amministrativa (per la verità già affermata, per gli enti locali, con la riforma del 1990): non per un pregiudizio antropologico («i politici sono tutti ladri, o tendono a esserlo, mentre i dirigenti sono immacolati, al di sopra di ogni sospetto»), ma perché non è giusto né realistico chiedere a qualcuno di fare due parti in commedia. Se, in una democrazia matura, vogliamo un'amministrazione sempre più politica (cioè capace di reagire con lealtà e tempestività alle scelte degli elettori) e sempre più imparziale (a tutela dell'uguaglianza dei cittadini e delle imprese), è bene dividere i

compiti: i politici — il ministro, il sindaco, l'assessore — si occupano di politica, cioè di fare le scelte, stabilire i programmi, fissare gli obiettivi (che sono, e saranno sempre, «di parte»); i tecnici — appunto: i dirigenti pubblici — si occupano di gare, contratti, appalti, concorsi. Insomma, traducono in buona amministrazione, cioè in amministrazione efficiente e trasparente, efficace e imparziale, le decisioni politiche. L'esempio più facile: la giunta comunale decida se è necessario assumere vigili urbani, assistenti sociali o geometri (è una scelta politica individuare le priorità tra esigenze sempre superiori alle risorse disponibili), i dirigenti si preoccupano di organizzare un concorso imparziale, in cui tutti possano giocare alla pari le proprie carte, e non debbano vincere per forza i soliti predestinati.

Corollario indispensabile era la trasformazione di ambedue i poli di questa difficile dialettica. Per i politici, dovevano bastare le riforme istituzionali ed elettorali (mai come oggi è meglio stendere un velo pietoso, fatta eccezione per gli enti locali). Per i dirigenti era necessario ancora più coraggio: vogliamo — si disse allora — dirigenti meno numerosi, più preparati e autorevoli, più responsabili e autonomi dai condizionamenti politici, e conseguentemente meglio pagati. Abbiamo bisogno di dirigenti di alto profilo, consapevoli della propria «missione costituzionale» (appunto: l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione quotidiana), leali verso gli indirizzi politici democraticamente approvati dagli elettori, capaci anzitutto di guidare le persone loro affidate con autorevolezza ed equità.

Sono passati vent'anni. Dire che non è cambiato nulla è sbagliato e ingeneroso. A metà degli anni novanta, il combinato disposto della riforma della pubblica amministrazione (il d.lgs. 29) e della riforma delle pensioni (la «riforma Dini») favorì un grande rinnovamento generazionale; nuovi strumenti — dal corso-concorso della Scuola superiore della pubblica amministrazione, all'immissione «chirurgica» di dirigenti esterni, provenienti dal mondo delle professioni, dell'impresa o dell'università — hanno favorito un clima nuovo. Più dinamismo, più coraggio, più orgoglio. Nuove competenze, specialistiche e «manageriali». Certamente maggiori compiti e responsabilità (e retribuzioni cresciute, occorre riconoscerlo, fino a essere davvero competitive con posti privati di pari livello). Intanto, a partire dalla legge 241 del 1990, è iniziata la lunga marcia della semplificazione e, soprattutto, l'amministrazione è stata costretta ad aprire porte e finestre al vento fresco della società.

Eppure l'insoddisfazione cova ancora: tra i dirigenti pubblici, tra i loro

«dipendenti, tra i cittadini esasperati per le ingiustizie e le inefficienze della pubblica amministrazione. E il circuito sembra impazzire. Le risposte offerte dall'ordinamento sono infatti clamorosamente contraddittorie. Da un lato - l'abbiamo visto - lo smantellamento dei presidi posti a tutela dell'autonomia del dirigente, per offrirlo a petto nudo al condizionamento politico. Dall'altro, in singolare schizofrenia progettuale, il vago gheggiare di un ritorno ai bei tempi andati, con una dirigenza immobile e autoreferenziale, fedele servitrice dello «Stato» (speriamo!) anche a scapito degli indirizzi politici democraticamente espressi a ciascun livello istituzionale. Valga per tutti l'esempio più paradossale (prontamente corretto, per fortuna, dalla Camera dei Deputati, nel decreto legge 174/2012), secondo cui il responsabile dei servizi finanziari degli enti locali - il ragioniere di ciascun Comune, Provincia, città metropolitana o unione di Comuni - sarebbe rimasto saldo al proprio posto, con rilevantissimi poteri di controllo e condizionamento dell'amministrazione quotidiana, se la sua revoca «per gravi irregolarità nell'esercizio delle funzioni esercitate» non avesse avuto il placet del ministero dell'Interno e della Ragioneria generale dello Stato. La stessa cultura si legge, del resto, nelle disposizioni che riguardano i segretari comunali e provinciali, nel medesimo decreto legge 174/2012 e nella «legge anti corruzione» 190/2012 (ma ancor più nelle conclusioni della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, istituita dal ministro per la Pubblica amministrazione). Persino nella (dovetosa, attesa, urgente) revisione dei controlli interni negli enti locali, la chiave interpretativa sembra quella di ridurre ambiti e prerogative degli Organismi indipendenti di valutazione (forse poco indipendenti? o, al contrario, troppo «esterni» agli apparati burocratici?) a vantaggio della struttura professionale di ruolo.

E ci sono estremizzazioni di segno opposto. Quando usciranno queste pagine, sarà conclusa da tempo la kermesse delle primarie del centrosinistra, per questo posso segnalare senza alcun «secondo fine» la sorprendente «tesi 33» nelle «100 idee della Leopolda» proposte da Matteo Renzi: «Nel pubblico - si legge - i dirigenti, anche se falliscono, rimangono lo stesso nell'amministrazione, al massimo sono spostati, e se falliscono ancora vengono spostati ancora e girano nell'amministrazione fino alla pensione. L'incarico dirigenziale nell'amministrazione pubblica è una sfida ancora più grande rispetto a quella privata, perciò l'ambizione rispetto

ai risultati deve essere maggiore. La proposta, quindi, è di avere contratti dirigenziali che durino cinque anni». Insomma, *spoils system* generalizzato.

Naturalmente non si può banalizzare la *revata quaestio* degli incarichi «esterni». Quando la legge aprì la porta ai contratti di qualifica dirigenziale a tempo determinato (prima la legge 142/1990 per Comuni e Province, poi il dlgs. 29/1993 per la generalità delle pubblica amministrazione), la novità fu colta e apprezzata per una molteplicità di ragioni: l'opportunità di inserire nel corpo della «macchina» culture professionali maturate in altri contesti operativi (l'impresa, le professioni, l'università), scommettendo su una felice «contaminazione» con la migliore tradizione amministrativa; la possibilità di reperire tempestivamente sul mercato la figura necessaria per colmare un vuoto, a fronte di attività nuove e compiti imprevisi, o semplicemente di un'oggettiva carenza di professionalità adeguate negli organici di ruolo; la possibilità, evidentemente, di individuare anche qualche figura di fiducia, da collocare in posizioni-chiave, per assicurare le rapide, incisive ed efficaci trasformazioni di cui l'amministrazione, squassata da «tangentopoli» e logorata da un decennale immobilismo burocratico, aveva senz'altro bisogno.

Ci sono state, e ci sono ancora, molte esperienze felici, in amministrazioni centrali e (soprattutto) territoriali, ma è indubbio che la strabordante diffusione dei contratti a termine, a volte al di là di ogni razionale giustificazione, ha squadernato una realtà ben diversa da quella ipotizzata dal legislatore all'inizio degli anni novanta. Nel tempo è maturato un coro (quasi) unanime di forze politiche, rappresentanze sindacali e dottrina giuridica, per sollecitare una correzione di rotta (in direzione opposta rispetto a quella suggerita alla Leopolda). E la Corte costituzionale non ha mancato, con una giurisprudenza sempre più attenta e insistente, di richiamare il legislatore statale e i legislatori regionali a un minimo di coerenza con il modello di amministrazione prospettato dalla Costituzione. Apparati stabili, professionali, imparziali, «al servizio esclusivo della nazione» (della collettività, dei cittadini, delle istituzioni), piuttosto che del vincitore pro-tempore delle elezioni. Accesso agli impieghi pubblici (anche dirigenziali) mediante concorso, salvo i casi - cioè salvo le limitate eccezioni - stabilite dalla legge.

Per questo il Parlamento (la Commissione Affari costituzionali del Senato), in sede di parere sullo schema di decreto legislativo per la «riforma Brunetta», fu esplicito nel chiedere un argine allo *spoils system* strutturale.

Ridurre le percentuali, precisare i presupposti, distinguere nettamente tra incarichi (legittimamente) fiduciari e incarichi gestionali, presidiati dal principio di imparzialità anche se conferiti con contratto a termine. Ma non si deve dimenticare che il ricorso anormale alla «dirigenza a termine», oltre i limiti e lo spirito delle norme già vigenti (l'art. 19 del 165, e l'art. 110 del Testo unico degli enti locali), e le stesse provocatorie «tesi della Leopolda» sono state giustificate dalla maturata sfiducia verso l'efficacia dei sistemi di valutazione. Poiché — poteva dire legittimamente il ministro, il presidente o il sindaco — non dispongo di regole e strumenti adeguati per valutare le performance dei dirigenti, promuovere i meritevoli ed emarginare gli altri, sono «costretto» a precarizzare le posizioni più rilevanti, per aver comunque in mano una leva efficace di governo dell'amministrazione, che mi garantisca la possibilità di realizzare il programma presentato agli elettori.

Era un ragionamento viziato da ipocrisia? Può darsi, in molti casi lo è stato senz'altro. Ma aveva una logica stringente. Per questo nell'equilibrio della riforma si «tenevano insieme» il contenimento dello *spoils system strutturale* e l'efficacia del ciclo programmazione-misurazione-valutazione-premialità. E ben si comprende che l'intesa sottoscritta nel maggio scorso dal ministro della Pubblica amministrazione, le rappresentanze delle amministrazioni territoriali e le organizzazioni sindacali abbia sollecitato una semplificazione dei procedimenti di valutazione delle performance: a nulla serve, almeno per i fini qui sottolineati, un procedimento perfetto e articolato, pignolo e «garantista», se poi giunge a conclusione dopo tre o quattro anni. Se, come è evidente nelle due disposizioni del 2010 e del 2011, anche il legislatore «post Brunetta» dimostra di non credere alla valutazione (e tanto meno all'indipendenza dei dirigenti), non sarà semplice, e neppure logico, opporsi a nuovi incarichi «esterni». Dovrebbero tenerne conto le rappresentanze sindacali dei dirigenti (di ruolo): forse un eccesso di prudenza, di cautela e di «resistenza», a fronte della sfida della valutazione e della premialità differenziata, li ha condotti in un *cul-de-sac*, al cui esito c'è, di nuovo, la tentazione della dirigenza fiduciaria.

Lo scenario che abbiamo dinanzi è così totalmente privo di bussola. La crisi sollecita due opposte derive retoriche. La «tecnica senza politica», che suggerisce di affidare solo agli apparati professionali permanenti la speranza in un futuro di maggiore trasparenza ed efficienza, legalità ed

efficacia. E l'enfasi «rinnovatrice», che propone la ricetta opposta: radicalizzare lo *spoils system* confidando piuttosto nella responsabilità politica (degli organi politici) nei confronti del corpo elettorale. Non si tratta solo di estremizzazioni teoriche, forse addirittura preziose per suscitare una riflessione ponderata, ma del background di concreti interventi normativi che, rispondevano a filosofie contrapposte e incompatibili, accentuano la confusione e il disorientamento.

Così, però, non ne usciremo mai. Avremo un'amministrazione sempre peggiore e, questo sì, è quello che serve alla destra, per legittimare un modello sociale diverso, intrinsecamente privatizzato, darwinista, ferocemente competitivo. Al contrario, servono nervi saldi, non gettare il bambino con l'acqua sporca, sognando nostalgicamente bei tempi andati che non sono mai esistiti, e capire perché la sfida lanciata nel 1992-1993, e poi rilanciata da Bassanini nel 1996, non ha mantenuto tutte le sue promesse. Probabilmente (certamente) il reclutamento dei dirigenti è ancora basato su forme stantie e inefficaci; poco e male si è fatto per la loro formazione; gli spazi di *spoils system* si sono trasformati da eccezioni opportune per dinamizzare la «macchina» in praterie per promuovere i fedelissimi; i sistemi di valutazione (aveva ragione Brunetta) sono stati spesso tanto barocchi quanto inaffidabili. C'è insomma da riprendere il cammino delle riforme, con coraggio e coerenza. Avanziamo un solo esempio, che potrebbe decollare dal rioridino delle scuole di alta formazione pubblica prospettato dall'art. 11 della *spending review*: perché non ipotizzare — come già avviene per i professionisti (anche privati) iscritti in molti albi e ordini professionali — che la permanenza in ruolo di ogni dirigente pubblico sia condizionata, ogni anno, dall'acquisizione di crediti formativi «certificati» e magari, con cadenza maggiore, dal superamento di corsi intensivi di aggiornamento?

L'equilibrio che cerchiamo, del resto, non è nuovo, ed è inutile andare con la lanterna a indagare chissà quale soluzione innovativa. Dai dirigenti pubblici — preposti a funzioni essenziali, che toccano nel concreto la vita dei cittadini, delle famiglie, delle imprese — è giusto pretendere molto; non è accettabile che l'aver superato in gioventù un concorso più o meno rigoroso e trasparente (ne parleremo in altra occasione) sia di per sé sufficiente per esercitare un formidabile «potere amministrativo» per decenni. Occorre insistere sulla valutazione, su un percorso trasparente e rigoroso di programmazione, monitoraggio e «resa dei conti» sui risultati

conseguiti. Occorre pretendere un impegno continuo all'aggiornamento, alla crescita professionale, all'innovazione individuale e di sistema. Dall'altro, se ancora abbiamo a cuore l'imparzialità dell'amministrazione e l'uguaglianza dei cittadini, dobbiamo prendere sul serio i *principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale* e porre un argine vero all'arbitrio della politica, al condizionamento senza limiti e senza rete da parte del potere politico sulle autonome attribuzioni degli apparati professionali pubblici. L'oscillazione nevrotica tra due modelli estremisticamente contrapposti — lo *spoils system* generalizzato e la protezione castale dell'alta burocrazia — sono invece l'ennesimo esempio del disorientamento generale che sembra caratterizzare questi difficilissimi anni.