

DALL'UNIFORMITÀ ALLA DIFFERENZIAZIONE: IL TEMPO DEI DIRIGENTI LEADER.

di Dario CICCARELLI

Un'organizzazione che operi in un ambiente totalmente statico (teoricamente ammettendo, almeno per un attimo, che nella vita reale possano esistere ambienti totalmente statici) può limitarsi a definire una volta per tutte i propri fini e le proprie leggi di comportamento. Tale organizzazione sarà diretta da norme scritte e non necessiterà, nella sostanza, di "dirigenti", atteso che la direzione organizzativa è tracciata, una volta per tutte, dal lato nel coordinare gli attori (uffici, funzionari, processi) preposti alla produzione prestabilita e, norma centrale codificata.

Se nella vita di un'organizzazione il primato è della legge scritta, colui che formalmente ricopre l'incarico nominale di "dirigente" dispone in realtà di un ristrettissimo spazio espressivo: egli dovrà essere indifferente all'ambiente, che si è assunto essere statico e dunque aproblematico, ignorarlo preferibilmente, e la sua responsabilità risiederà principalmente da un dall'altro, nel controllare che la norma centrale, la quale assorbe in sé sia il momento della definizione dei valori e dei fini sia il momento della definizione degli strumenti, sia osservata. Intensità quantitativa nella produzione e controllo dell'obbedienza interna alla legge: questi i pilastri della dirigenza dello Stato italiano nel tempo dell'uniformità.

Come gli studiosi dell'Amministrazione, a partire da Guido Melis, hanno evidenziato, lo Stato che prese forma con l'unificazione di marca piemontese ha conosciuto nella centralizzazione e nell'uniformità i suoi principi chiave. Il modello di riferimento era quello napoleonico e postulava l'assenza di autonomia e di responsabilità in capo agli apparati amministrativi. Un apparato, quest'ultimo, caratterizzato da quelli che Cavour stesso chiamava "i rotismi amministrativi", ad indicare i meccanismi automatici della cui sommatoria si componeva la Pubblica Amministrazione. In tale scenario i dirigenti pubblici sono anzitutto degli "intrusi": dirigenti chiamati ad obbedire e a non-dirigere. Nella linearità del processo deliberazione-esecuzione, i dirigenti dello Stato "uniforme" erano chiamati ad essere invisibili: il loro principale compito, quello di assicurare che tutto scorresse secondo il volere centrale.

E' ragionevole ritenere che fu in questo postulato, nel presumere cioè di poter dirigere, dall'alto, con legge, in modo uniforme e centralistico, la vita del Paese, che i Savoia costruirono le premesse di quel disastro che è lo Stato-apparato, quella Burocrazia, cioè, in cui s'identifica la Pubblica Amministrazione italiana: rigida, formalista, apatica, autoreferenziale, di cui l'intera nazione si lamenta, che allontana gli investimenti produttivi, che snerva i cittadini, che induce al sommerso e all'evasione fiscale, che alimenta la corruzione, che dà tanto lavoro ai consulenti del lavoro, alle agenzie di disbrigo pratiche amministrative, al Gabibbo e alle Iene.

"Questo accenno vale per la terza causa di inferiorità nostra, cioè la uniformità legislativa, specialmente nel campo economico. Questo errore iniziale del regno italiano è riconosciuto da tutti, ma non è affatto rimediato. Le leggi non sono creazione aprioristica di cervelli - siano pure come quello di Giove, dal quale uscì Minerva -; sono invece, e hanno un vero valore, un processo di realtà vissuta e concreta che, in un determinato momento critico, trovano la loro

espressione morale, legale e la loro formula scritta. Questo processo dinamico della realtà economica e amministrativa dovrebbe essere lasciato all'adattamento locale: come avviene in Inghilterra, come in parte era nella vecchia Austria, come, per il sistema federativo di un tempo, aveva il suo naturale fondamento anche nella Germania di ieri. Invece l'Italia prese per modello la Francia, la Francia di Napoleone e la Francia repubblicana, dove la vita centralistica di Parigi assorbe e polarizza tutta la Francia, e dove la tradizione storica e l'ampio respiro economico assorbono le energie di provincia e spesso le annullano. Così le leggi scritte, stilizzate fino all'ultima virgola, i regolamenti di esecuzione sino ai più minuti dettagli, partono dal centro, dall'unità di dominio e di interessi" (Luigi Sturzo, "Il Mezzogiorno salvi il Mezzogiorno", 1923, 4° anniversario della fondazione del Partito Popolare Italiano).

Visto che il suddetto modello, quello dell'uniformità, era stato voluto dal Re, quindi validato dal Legislatore e dalla Politica repubblicana, dello stesso e delle sue disfunzioni si è correttamente attribuita, per 140 anni, la responsabilità alla Politica medesima.

Da qualche tempo, però, anche la Politica - addirittura i Vertici del Governo e dello Stato - si lamenta della burocrazia. Se la Politica è sovrana, perché - si chiede il cittadino medio - non provvede Essa stessa ad esercitare la propria autorità e ad adottare gli atti necessari per liberarsi della burocrazia? Come si spiega, dunque, questo paradosso? Di chi è oggi la responsabilità di assicurare una Pubblica Amministrazione "adeguata"? Ebbene, forse doveva esserci un sussulto, un cambio di passo che ancora non c'è stato. Un sussulto e un cambio di passo che forse i principi introdotti nel 2001, con il nuovo art. 118 della Costituzione, frontalmente impongono.

Dal 2001 la Pubblica Amministrazione voluta dai Rappresentanti del popolo italiano non è più quella dell'uniformità e del centralismo. Al contrario, la nuova Pubblica Amministrazione è fondata sui principi della "sussidiarietà", della "differenziazione" e dell' "adeguatezza". Il progetto organizzativo di Stato che fu "fondato" nel 2001 dal Parlamento italiano è esattamente il contrario di quello impaginato dal Re di Sardegna, da Cavour, dai Costituenti del 1948. Nel 2001 si riconosceva il dinamismo dell'ambiente sociale e si riconosceva la necessità che l'Organizzazione pubblica presentasse, sul territorio, un corrispondente dinamismo.

Nella Pubblica Amministrazione dell'uniformità i protagonisti dell'agire delle organizzazioni pubbliche erano la Politica, il Legislatore, la legge. Coerentemente, Avvocati di Stato e Consiglieri di Stato e della Corte dei conti le figure normalmente preposte a progettare le organizzazioni pubbliche. Dietro tutto e tutti, nel tempo dell'uniformità i Ministri si consideravano, ed erano generalmente considerati, i responsabili del funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Nel 2001 lo scenario è mutato, anche se pochi finora se ne sono accorti. Sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza: chi, se non il dirigente pubblico, è chiamato al ruolo di protagonista organizzativo della seconda Repubblica? Nel 2001 al comando si sostituisce il servizio, all'uniformità subentra la differenziazione: almeno sulla carta. Se però i comportamenti dirigenziali non mutano, tale rivoluzione resta, e resterà, sulla carta. Se infatti l'esortazione alla differenziazione, operata dal Costituente, non viene dichiaratamente riferita ai

dirigenti pubblici; se la Politica prima, e l'alta dirigenza poi, non investono energie nell'affermare, operativamente, che Differenziare, e non eseguire la legge (ciò che invece appartiene alla dimensione dell'ovvio), è il primo, grande dovere del dirigente pubblico ed il principale parametro della valutazione delle sue performances; ebbene, se nulla di tutto questo accadrà, ben difficilmente l'invisibile dirigente pubblico uscirà allo scoperto e prenderà su di sé, come invece si può ritenere egli debba, il compito di modellare il servire pubblico sulla base delle caratteristiche della comunità locale da servire.

Strana quella Dirigenza pubblica che convive con irresponsabile candore, senza sentirne nemmeno un po' il peso, con una comunità, quella che essa è chiamata a servire, che la detesta e la insulta ogni giorno. Ma strana anche quella comunità che si accontenta di insultare i propri servitori, maledendo il buio della burocrazia invece di accendere la candela della responsabilizzazione della Dirigenza. Tanto più strano, tutto questo, a partire dal 2001.

Il Jobs Act, da questo punto di vista, costituisce non soltanto un'opportunità per riformare le regole del lavoro, degli ammortizzatori sociali e dei controlli, quanto, si direbbe: soprattutto, una grande occasione, per i governi di Stato e Regioni, per disegnare finalmente organizzazioni pubbliche concretamente orientate alla sussidiarietà, alla differenziazione e all'adeguatezza. Dichiarare, il Governo, di ritenere che è responsabilità della Dirigenza pubblica progettare e guidare le organizzazioni pubbliche, a partire dai due nuovi Enti previsti dal Jobs Act: l'Agenzia Nazionale per l'Occupazione e l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro. Ne affidi, il Governo, apertamente e pubblicamente, la progettazione, prima, e la guida, poi, ad un gruppo ben identificato di dirigenti pubblici qualificati, che faccia da battistrada per un nuovo modo di interpretare il ruolo sociale della dirigenza e quindi il rapporto tra la Pubblica Amministrazione e la nazione. Fino a quando non opererà una responsabilizzazione aperta della dirigenza, anche una Municipalità, se prigioniera del paradigma dell'uniformità e della codificazione "ex ante", risulterà centralista, formalista, in una parola burocratica, quindi asettica, apatica, oscura e lontana dal popolo.

E' necessario che la Repubblica italiana affidi *apertis verbis* la responsabilità della Pubblica Amministrazione ai dirigenti. E investa, ancora, il Governo, in una Scuola Nazionale dell'Amministrazione che non curi la formazione della dirigenza come fosse l'evasione di "una pratica" ma che finalmente guardi alla complessiva efficacia dell'agire della Pubblica Amministrazione, da Sondrio a Siracusa, come ad una propria diretta responsabilità, seguendo la vita dei dirigenti che Essa recluta e forma, preoccupandosi di accompagnarne stabilmente il percorso, facendo sentire loro sul collo le aspettative del Paese ma al tempo stesso predisponendosi a riceverne e trattarne, costantemente, il feedback, assicurando, nel suo essere parte del Governo della Repubblica, che si metta sempre mano, con altrettanta costanza, ai tanti nodi che l'era dell'uniformità ancora ha lasciato da sciogliere e che la vocazione "differenziatrice" della dirigenza può sistematicamente rivelare.

Se l'oggettivo scollamento tra paese legale e paese reale, tra forma e sostanza, tra apparati e comunità, si è finora alimentato anzitutto dell'incertezza circa l'identità del Responsabile di tale scollamento, ecco che l'apparire sulla scena sociale della nuova figura del Dirigente differenziatore, con il suo volto e con il suo nome, costituisce di per sé un enorme passo avanti. Esca dall'ufficio, il dirigente; frequenti le aziende, i lavoratori, le associazioni, i sindaci, la

Politica, i professionisti, l'Università: diventi anzitutto amico della comunità che deve servire, gli sarà utile per conoscerla e per servirla in modo intelligente, così come si deve.

Nel tempo della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza, non più l'atto sarà "dovuto" ma il "servire" e di questa nuova era il Dirigente, anche nel suo cooperare con gli altri dirigenti, sarà protagonista.

"Ancora una tragedia della povertà. A Casalnuovo, comune ai confini con Acerra, Eduardo De Falco, pizzaiolo, si toglie la vita dopo aver ricevuto un verbale da 2000 euro nel negozio che gestiva. L'ispettorato del lavoro aveva trovato a lavorare sua moglie senza regolare contratto. Ma quale contratto, volevano costoro? Se si gira la Campania in lungo e in largo i lavoratori con normale contratto si contano sulle punte delle dita. In questa nostra terra martoriata, dove tanti diritti ci vengono negati, dove tanta gente arranca per mettere la cena a tavola, non si può condannare un commerciante in tempo di piena crisi economica, politica, morale, perché sua moglie, con lui sta portando il peso della giornata dandogli una mano. Diventa sempre più insopportabile per la povera gente questo modo schizofrenico di intendere il rapporto del cittadino con lo Stato. Uno Stato attento fino alla pignoleria a riscuotere i suoi diritti ma lento fino allo spasimo a fare il suo dovere. Uno Stato che allarga sempre di più il fossato tra palazzi e cittadini e dove si sposta l'asse del discorso su presunti diritti che dovrebbero avere la precedenza nell'agenda politica. Duemila euro per chi non ha problemi economici sono il conto di una serata con gli amici. Per tante famiglie sono un patrimonio. Non si può punire un piccolo commerciante per un cavillo. Possibile che nelle nostre terre debba arrivare l'esercito per frenare il mortale sversamento e l'incenerimento dei rifiuti industriali perché non si riesce - o non si vuole - arrivare al mandante e poi si è così zelanti con un onesto commerciante? Si poteva permettere, Eduardo, un garzone che lo aiutasse? Avrebbero potuto i magri introiti del negozio mantenere due famiglie? Che cosa avrebbe dovuto fare? Chiudere la bottega come già tanti suoi colleghi? Ecco che, per qualche ora, la moglie dopo aver svolto i lavori in casa, corre ad aiutarlo. I due si vogliono bene e sanno che debbono stringere i denti. Sono tempi difficili, occorre darsi da fare. Occorre stare uniti. Eduardo è il sintomo di un malessere che assolutamente non può e non deve più passare inosservato. Se tante persone, per non morire, sono costrette a rispolverare l'antica arte di arrangiarsi, è chiaro che debbono essere aiutate non penalizzate. Non esasperiamo la povera gente. Chiediamo, invece, al Signore la grazia di metterci un poco nei loro panni" ("Quale Stato in quella multa", don Maurizio Patriciello, 21 febbraio 2014, articolo pubblicato da "Avvenire" all'indomani del suicidio di Eduardo De Falco, pizzaiolo di Casalnuovo che aveva ricevuto un'ispezione da parte del Ministero del lavoro)

Dietro la multa di Casalnuovo c'era certamente uno Stato senza identità, quell'ameba che il Paese non sopporta più, da tempo. Che il nuovo Stato si sveli, con il volto, il nome e il cognome del Dirigente pubblico. Persone al servizio di persone.

Napoli, 18 gennaio 2015.