



Un'amministrazione libera dalla politica

di Alessandro Bellavista

Il disegno di legge n. 3098 persegue l'ambizioso obiettivo di riformare vasti ambiti della pubblica amministrazione: dalle funzioni, all'organizzazione e al rapporto di lavoro. Esso contiene, pertanto, un complesso di deleghe da esercitare entro un periodo sicuramente non breve. Tuttavia, il vasto programma governativo corre il rischio di scontrarsi con la difficoltà di fare corrispondere la realtà dei fatti alle dichiarazioni di principio.

In effetti, sulla base dell'esperienza, non solo italiana, dovrebbe essere ormai acquisita la consapevolezza che il cambiamento vero (nell'amministrazione, ma non solo) si determina soprattutto attraverso una lunga e paziente azione di governo verso gli obiettivi predefiniti. E' quindi illusorio pensare di modificare le cose solo a colpi di leggi e circolari.

Purtroppo, soprattutto con l'entrata in vigore del sistema elettorale maggioritario, s'è enfatizzata la tendenza delle coalizioni al governo di cercare di dimostrare agli elettori di volere realizzare delle riforme e di fare in concreto delle riforme. In altri termini, nel discorso politico, la parola d'ordine è diventata quella delle riforme. E ciò indipendentemente anche dal contenuto sostanziale delle innovazioni elaborate. Sicché, lo strumento legislativo è quello massicciamente utilizzato per raggiungere lo scopo. Scarsa attenzione è, invece, dedicata alla realizzazione effettiva di ogni riforma. Tanto è difficile che gli elettori (tranne quel gruppo direttamente coinvolto) si accorgano che il progetto è costruito male sul piano tecnico, oppure è utopistico, ovvero è carente negli snodi fondamentali, o viene abbandonato nella fase primordiale senza porre in essere le indispensabili azioni di implementazione.

Così, solo tra qualche anno sarà possibile fornire un giudizio circa la riforma della pubblica amministrazione del governo Renzi: se abbia avuto qualche effettivo risultato nell'interesse della collettività oppure se si sia ridotta, come tante altre precedenti, a mera carta straccia.



Beninteso, è opportuno segnalare che alcune delle linee della riforma destano particolare preoccupazione sul piano dei rapporti tra politica e amministrazione. In estrema sintesi, il disegno di legge contiene un'articolata modifica dello statuto della dirigenza pubblica volto ad indebolirne le capacità di resistenza di fronte alle pressioni del potere politico. Si assiste ad un rafforzamento del ruolo della politica che potrà aumentare il suo dominio sull'amministrazione. Di fatto, il disegno di legge si muove in linea di continuità con la legge Frattini del 2002 che aveva avviato la riconquista dell'amministrazione da parte della politica, sterilizzando i principi ispiratori delle grandi riforme degli anni novanta. Se si scorre l'art. 9 del disegno di legge ci si rende conto di come si proceda in direzione esattamente contraria a quanto si dovrebbe fare per assicurare una reale autonomia e imparzialità della dirigenza pubblica. E' mantenuta una forte connessione strutturale tra potere politico e dirigenza che incrina l'effettività del principio di distinzione tra compiti di indirizzo politico-amministrativo e gestione amministrativa.

Qui ci si limita ad osservare che la valutazione dell'attività dirigenziale dovrebbe essere la chiave di volta del sistema in modo da suffragare nei fatti la distinzione tra politica e amministrazione. E quindi la valutazione deve essere svolta da soggetti imparziali e non scelti dagli organi politici. Nel disegno di legge non v'è alcuna garanzia in questo senso. D'altra parte, la politica non gradisce affatto i meccanismi di valutazione. Questo perché i risultati (tendenzialmente) oggettivi della valutazione implicano un giudizio sulla stessa politica che nomina i dirigenti. A questo proposito, basti pensare alle reazioni isteriche del ceto politico quando il Sole 24 ore pubblica la sua, ormai tradizionale, classifica sulle città con la migliore qualità della vita. Al di là del fatto che le classifiche vanno accolte con beneficio d'inventario, è evidente come per un politico vedere la propria città in fondo al ranking rappresenti una grossa perdita d'immagine.

Peraltro, sembra ormai finita nel dimenticatoio l'idea di introdurre il cosiddetto "fallimento politico" e cioè la decadenza degli organi politici in caso di accertata incapacità gestionale dei dirigenti da loro nominati.

Quanto alle regole di assegnazione degli incarichi dirigenziali, esse rimangono di tipo politico fiduciario. Invece, l'affidamento degli incarichi dovrebbe essere basato su una



procedura trasparente e di tipo concorsuale. Più in generale, l'unico modo per garantire l'effettività del principio di distinzione è quello di ancorare ogni scelta sull'affidamento, la revoca, la conferma, la non conferma degli incarichi dirigenziali ai risultati della valutazione. Invece, il disegno di legge predispone meccanismi che consentono di decidere sulla sorte dei dirigenti prescindendo dalla valutazione.

La durata degli incarichi dovrebbe essere più lunga della permanenza in carica del titolare del potere di nomina; cosa che nel disegno di legge non è affatto prevista, e anzi v'è una riduzione della durata massima degli incarichi. Il dirigente dovrebbe godere di una tutela reale in caso di licenziamento ingiustificato, ma il disegno di legge lascia trasparire la possibilità che il dirigente senza incarico, ad un certo punto, possa essere estromesso dall'impiego senza alcuna motivazione e tutela.

Per giunta, da tempo si sostiene l'opportunità di scindere lo statuto della dirigenza in due tronconi: quello della cosiddetta dirigenza fiduciaria che collabora alla formazione dell'indirizzo politico e quello della dirigenza fiduciaria con esclusivi compiti di gestione amministrativa. La seconda dovrebbe avere un regime molto più garantista rispetto alla prima. Ma nel disegno di legge non v'è nulla a tale riguardo e si continua a propagandare un modello unitario che, come già osservato, tende a favorire la fidelizzazione politica di tutta la dirigenza.

Ovviamente, per formulare un giudizio completo, bisognerà aspettare il relativo decreto legislativo attuativo della delega. E, per fortuna, la Corte costituzionale potrà intervenire per censurare, come ha fatto in passato, le disposizioni più aberranti. In conclusione, però, va chiaramente detto che tale disegno di legge dimostra una grande immaturità del ceto di governo italiano, il quale sembra del tutto trascurare il valore fondamentale dell'imparzialità dell'amministrazione.