



## Un nuovo ruolo per il dirigente pubblico

(riflessioni sull'editoriale di Mochi Sismondi)

di Giuseppe Beato

**Carlo Mochi Sismondi** organizza da 27 anni il Forum sulla Pubblica Amministrazione, evento annuale e vetrina fra le più importanti e significative per osservare il mutamento della vita dell'amministrazione pubblica italiana. Egli, imprenditore privato, è uno dei soggetti più vicini al mondo pubblico, per cui le opinioni espresse *nell'editoriale "Una dirigenza (pubblica) a rischio?"* pubblicato su sito del *Forum pa* lo scorso 29 aprile 2015 [-vedi qui-](#) rappresenta con autorevolezza un punto di vista consolidato in molti ambienti politici e accademici sullo status, il ruolo e l'attività dei dirigenti pubblici.

Il nucleo del ragionamento di Mochi consiste, alla fine di tutto, in un concetto di fondo che oggi va per la maggiore: per far funzionare le pubbliche amministrazioni (Stato, Regioni, Enti locali, Servizio sanitario nazionale) è necessario introdurre un regime della dirigenza identico a quello operante nel mondo privato: orientamento ai risultati, responsabilità, rischio, caducabilità degli incarichi, libera scelta dell'"imprenditore" pubblico, instabilità della funzione come valore aggiunto in ottica di efficienza.

E' necessario prendere atto, peraltro, che quest'impostazione di pensiero è ormai prevalente in molte sedi accademiche private, fra gli organi d'informazione e nella politica (sia della destra liberista e che della sinistra, centrale e locale).

E' un'impostazione condivisibile quella di Mochi Sismondi?

Noi diciamo senz'altro di no.

Tuttavia, in premessa, è necessario riflettere sulle ragioni per le quali questa corrente di pensiero e di opinione sta prevalendo nella maggioranza degli accademici, degli *opinion maker* e dei politici.

Noi ravvediamo una parte non residuale di responsabilità nei comportamenti della stessa dirigenza pubblica. Una leva generazionale di dirigenti (gli attuali cinquanta-sessantenni) - frastagliata in mille rivoli sparsi, perciò debole - si è sentita per troppo tempo garantita da un'azione prevalentemente difensiva - di *appeacement* con ambienti politici e sindacali - in centrata sulla richiesta di salvaguardia del proprio *status* (anche economico) che faceva riferimento ai principi costituzionali, che pure esistono ma che non furono creati dai Padri costituenti per creare un privilegio, ma per ben altre finalità di interesse collettivo. Questa "azione di salvaguardia" del proprio *status* si è manifestata - con qualche successo per molto tempo - in un contesto di mutamenti storici epocali, caratterizzato dalla comparsa dello strumento informatico - potenza strumentale travolgente, dal passaggio dei modi di produzione dalla fabbrica industriale ai servizi, dalla liberalizzazione dei mercati internazionali che induce instabilità sociale e travolge, contemporaneamente, qualunque "guscio" di sopravvivenza e di nicchia. In una simile "tempesta dei tempi" non potevano essere sufficienti - e non lo sono stati - atteggiamenti di mera salvaguardia di categoria: la nostra macchina pubblica, già appesantita da una tradizione di autoritarismo paternalista e di formalismo sabauda- fascista e postfascista e le evoluzioni dell'economia e della società meritavano ben altre risposte.

Ben diversa la storia delle riforme negli USA (l'applicazione del "*Result act*" del 1993), in Gran Bretagna (l'applicazione della *spending review* nel corso degli anni '90) e in Francia (l'introduzione della "LOLF" nell'anno 2001).

L'insufficienza, l'erraticità, il fallimento dei tentativi riformatori della pubblica Amministrazione italiana degli ultimi vent'anni vengono ora comodamente ascritti e riferiti - a torto o a ragione - a chi - la dirigenza - di più rappresenta "LA" pubblica amministrazione e, per giunta, poco ha fatto sentire la propria voce nel corso dei vari processi riformatori, riusciti (pochi) o falliti (i più).

Una dirigenza all'altezza del proprio ruolo - con la volontà di legittimare nei fatti l'esercizio di tale ruolo - non doveva essere solo spettatrice delle riforme, attenta solo alla salvaguardia del proprio *status*, ma poteva e doveva orientarsi verso un atteggiamento e iniziative propositive di soluzioni. Invece, le scarse, timide e timorose manifestazioni pubbliche di "racconto e comunicazione" di sé, ripetutesi stancamente in occasione del lancio delle varie leggi di riforma, hanno lasciato spazi enormi a un pensiero "eversivo" proveniente da ambienti esterni che poco o niente sanno di pubblica amministrazione.

La "rivoluzione" dell'idea di dirigente pubblico - così bene sintetizzata nell'editoriale di Mochi Sismondi - nasce quindi dell'insofferenza, dal fastidio e dalla rabbia crescente dell'opinione pubblica per un'evoluzione mancata, per la persistente staticità e disorganizzazione di un numero consistente e decisivo di Amministrazioni pubbliche. Per l'assenza di un modo moderno dell'"amministrare pubblico" che ancora non c'è.

---

Si risolve davvero, come afferma Mochi Sismondi, il problema dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche con l'omologazione dello status e del regime di lavoro del dirigente pubblico a quello del dirigente privato?

No. Perché mai può essere risolto un problema emergente in un contesto di attività trasferendo in blocco lì le forme esistenti in un altro contesto, quando queste ultime sono "diverse in radice".

Peraltro, alcune caratteristiche tipiche dell'azienda privata sono da molti anni diventate patrimonio culturale delle Amministrazione pubbliche: la pianificazione, le tecniche di organizzazione e di analisi dei processi lavorativi, la misurazione delle performance, la contrattualizzazione dei rapporti giuridici ed economici, la valutazione. Vorremmo qui dire che la confidenza con queste "modalità aziendali" sono il frutto prezioso di un seme antico, costituito dal "*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*" di Massimo Severo Giannini - [vedi qui](#) - del 1979 che pose le basi culturali e intellettuali per l'utilizzo delle tecniche manageriali private nella pubblica amministrazione. Del loro stentato funzionamento concreto discutiamo più avanti.

Ciò che invece *non è assimilabile fra "pubblico" e "privato"* è **lo status e il ruolo del dirigente**. Qui non è possibile semplificare, pena la confusione intellettuale, colposa o dolosa.

Un raffronto fra la "modello basico" del dirigente privato e quello del dirigente pubblico - in termini di concorrenza fra i due - sarebbe ridicolo e ingiusto. Tuttavia è impossibile negare che i **due modelli non possono essere sovrapposti perché sono diversi in nuce**. Ciò dipende - prima ancora che dalla configurazione costituzionale del dirigente pubblico che altro non è che una trasposizione normativa di una realtà da parte degli illuminati Padri costituenti - dalla diversità di due parametri fondamentali:

1. *il datore di lavoro dei dirigenti pubblici e privati;*
2. *i destinatari dell'attività del dirigente pubblico o privato.*

1. **Un differente datore di lavoro.** Nel modello del dirigente privato - sembrano banalità ma vanno ricordate a chi cerca di farlo dimenticare - il datore di lavoro è l'imprenditore, cioè un soggetto fisico o societario che rischia in proprio, è detentore unico e autonomo della proprietà dei suoi beni di produzione, quindi anche dei suoi dirigenti. Ciò significa che, in tale modello, il principio regolatore del rapporto imprenditore/dirigente è il successo di mercato e il profitto, obiettivo nel quale ambedue sono ontologicamente associati: pertanto l'imprenditore sarà naturalmente interessato a scegliere e far operare il suo dirigente in direzione dell'efficienza, della redditività e del perseguimento degli obiettivi

societari. Diversa la figura di vertice nel modello pubblico nel quale, invece, il datore di lavoro è lo Stato o altra Amministrazione pubblica, rappresentato dal vertice politico lì collocato in seguito a libere elezioni: ciò significa che l'obiettivo "**personale**" del datore di lavoro pubblico non è il profitto, ma il *consenso elettorale* e questa circostanza lo differenzia profondamente dall'imprenditore privato perché sovente il rapporto politico/elettore è profondamente sfilacciato e, comunque, il consenso può essere perseguito dal politico *non necessariamente* attraverso l'efficienza e la redditività dell'azienda pubblica, come invece è indispensabile nell'azienda privata. C'è, pertanto, un deficit di contesto concorrenziale nel modello di rapporto politico/dirigente pubblico, che può portare il "politico" a non perseguire e affidare al dirigente pubblico obiettivi di successo, di efficienza e di redditività necessaria. Può **non** essere interesse del politico optare – pena la sopravvivenza del proprio ruolo – per l'efficienza, la preparazione e la garanzia della legalità offerta dal "migliore" disponibile; anzi, queste caratteristiche possono essere avvertite come ostacoli ad un diverso tipo di azione "di parte" che egli intenda porre in essere. In altri termini, il contesto di riferimento del rapporto vertice/dirigenza è simile a livello di principio nel privato e nel pubblico, ma *nella realtà pubblica* le probabilità di una fortissima divergenza fra modello teorico e prassi concreta sono molto più alte. Ciò deve imporre – dovrebbe imporre – al contrario di quanto enunciato dai fautori del "modello privato" - **non** l'ampliamento degli spazi di manovra del vertice politico (in termini di reclutamento e di attribuzione e revoca degli incarichi), ma la salvaguardia e l'introduzione di **ulteriori regole di contesto** che garantiscano **l'effettività del collante** di riferimento non automatico come il contesto concorrenziale dell'impresa privata. Tali regole, è la nostra convinzione, non possono che identificarsi nell'introduzione di meccanismi di valutazione pubblica –che coinvolgano sia il politico che il dirigente pubblico - dei *risultati conseguiti dall'amministrazione di riferimento in termini di impatto sull'utenza e di efficienza/economicità*.

2. **Un differente destinatario dell'attività:** destinatario dell'attività del dirigente privato (e del suo imprenditore) è il cliente/consumatore. Destinatario dell'attività del dirigente pubblico *non è un cliente*, ma è la **collettività degli amministrati** nel suo complesso. Anche qui le semplificazioni operate dei fautori dell'omologazione fra le due figure di dirigente tendono a stabilire un'identità fra i due tipi di destinatari. Ma così non è. Mentre il riferimento necessario dell'imprenditore privato, è *l'interesse specifico del cliente* (o dei clienti) *attuale o potenziale* ed esclude in radice l'attenzione verso altri soggetti o altre categorie valoriali, invece per il dirigente pubblico, custode dell'imparzialità e della legalità, l'interesse obbligatoriamente perseguito è quello generale, mai quello specifico del soggetto destinatario di un provvedimento. In altri termini quando viene assegnato un appalto, l'obiettivo perseguito dall'Amministrazione pubblica è la scelta, non di quel determinato imprenditore, ma di qualsivoglia uno, i cui requisiti tuttavia si

manifestino come *i più convenienti dal punto di vista dell'interesse generale*. Ancora: quando si rilascia un'autorizzazione, una licenza o una pensione si soddisfa sì l'interesse e/o il diritto del destinatario ma la concretizzazione di tale diritto si realizza nel contesto di un quadro di regole generali (le leggi) la cui attuazione/esecuzione/conformità da parte del dirigente pubblico realizza l'obiettivo generale della cura degli interessi generali della collettività amministrata. C'è un abisso di differenza fra un'impostazione e l'altra. Il dirigente pubblico opera con un carico e una griglia di regole di riferimento molto più articolata e complessa delle sole disposizioni civili penali e fiscali. Egli opera in un ambito in cui, in alternativa delle regole della concorrenza, operano le regole pubblico/amministrative che la legge (quindi il Parlamento rappresentante della volontà del popolo) ha posto a presidio dell'interesse generale dell'intera collettività. Non è solo una diversità di "carico normativo" - se così vogliamo dire - quanto la necessità di un *profilo di garanzia per la collettività* attraverso una funzione dirigenziale *non distolto dal perseguimento degli obiettivi di legalità e di interesse pubblico generale*. Di qui il concetto di dirigenza di carriera e di stabilità del vincolo che regola il rapporto fra Amministrazione pubblica e dirigente.

I concetti sopra esposti dovrebbero essere l'ABC di chiunque si occupi di Amministrazione pubblica, ma così non è. La *diversa natura* del datore di lavoro e del destinatario dell'attività dei dirigenti pubblici e privati sono caratterizzazioni non di facciata, ma che differenziano sostanzialmente le funzioni dell'una e dell'altra categoria e che, per quanto riguarda i dirigenti pubblici, forniscono spunto al dettato costituzionale con l'affermazione dei principi degli articoli 54 (dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore) 97 (legalità, buon andamento, imparzialità, accesso alle carriere mediante concorso) e 98 (servizio esclusivo alla Nazione).

---

La vera questione dello status dirigenziale pubblico non è, pertanto, " come fare per replicare lo status del dirigente privato" ma, piuttosto, ***cosa fare affinché il contesto costituzionale del regime della dirigenza pubblica sia rispettato nei fatti, come evitare che l'esercizio della funzione diventi privilegio, come fare i conti con il rischio di deviazioni perverse dal comportamento virtuoso cui il dirigente pubblico è vincolato per Costituzione.***

Questo è il vero nodo del problema della dirigenza pubblica italiana.

La nostra risposta come Nuova Etica Pubblica l'abbiamo data tenendo conto della storia della dirigenza pubblica come ce l'hanno raccontata gli storici: figlia della dirigenza "sabauda", silenziosa esecutrice degli ordini e delle direttive

provenienti dal Sovrano, nelle successive epoche del giolittismo, del fascismo e della prima e seconda Repubblica, non ha mai abbandonato, nel suo profondo sentire etico, l'impostazione mentale del leale attuatore/esecutore di ordini "dall'alto". Non è riuscita - o non ha voluto - diventare essa stessa protagonista autonoma della vita politica del Paese, esprimendo una sua capacità di proposta e una libertà di orientamento gestionale nell'amministrare la macchina pubblica. Per dirla tutta, la gran parte della dirigenza si è adagiata nel potente alveo fornito dalle tutele costituzionali, si è nascosta quando necessario per proteggersi dalle "tormente" provenienti da una politica mediamente stolta e ignorante del funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, ha preferito a volte la prospettiva del giorno per giorno e ha sperato in Dio.

Invece le tutele costituzionali e, diamone atto, i principi di autonomia posti dalla normativa "Bassanini" offrono già da vari decenni l'occasione per imporsi come dirigenza pubblica moderna, all'altezza delle dirigenze di altri Paesi avanzati. La condizione perché ciò avvenga è quella del farsi protagonista e promotrice delle riforme della pubblica amministrazione, non solo spettatrice preoccupata. Per questo occorre, non solo progettualità, ma anche coraggio di mettersi in gioco con la politica, con le persone, con gli altri ceti dirigenti del Paese. Occorre entrare come voce autonoma e propositiva in un dibattito che, dal dopoguerra, ha visto come unici protagonisti il mondo accademico, il ceto politico e il sindacato.

Noi di Nuova Etica pubblica una proposta complessiva l'abbiamo fatta, - [vedi qui "Per una riforma delle pubbliche amministrazioni" gen 2015](#). A ben vedere queste proposte sono una possibile declinazione a distanza di 36 anni, di quei principi di managerialità che il Rapporto Giannini innestò nella cultura della Pubblica Amministrazione. Immaginiamo un'Amministrazione pubblica che operi attraverso la "forma generale" delle politiche pubbliche decise dai responsabili politici. Dove l'operatività degli uffici si dispieghi sulla base di *bilanci per missione e programmi* che siano la traduzione delle linee della politiche pubbliche nell'azione concreta di ciascun ente. L'azione si baserà su "*Programmi*" di attività assegnati ciascuno a un dirigente pubblico, con dotazioni finanziarie e obiettivi predefiniti; ciò imporrà una *razionalizzazione* degli uffici pubblici *in ragione della significatività dei programmi a ciascuno assegnati* (che vuol dire che un ufficio che non ha soldi da spendere né risultati pubblici significativi da perseguire può essere eliminato, e l'unico metodo possibile per analizzare ciò è il bilancio per missioni e programmi). Sono necessarie per la riuscita di qualunque riforma amministrativa l'operatività di una serie **Autorità pubbliche indipendenti** che (come già sperimentato in USA, in GB e in Francia) seguano le varie amministrazioni assicurando lealtà e conformità di indirizzo, ma non solo; soggetti indipendenti che individuino, a monte, gli obiettivi di rilevanza utile alla collettività da misurare - con i relativi indicatori - e che, a valle, valutino le performance delle diverse amministrazioni in termini di indicatori, rispettati o meno. In un simile contesto, costruito per indurre collaborazione e reciproco rispetto fra vertice politico e dirigenza pubblica, sarà possibile introdurre la valutazione dei singoli operata dai politici con l'ausilio di indicatori di risultato e

con l'autonoma valutazione dei comportamenti di ciascuno: ciò sarà possibile perché, ***dentro un contesto operativo che "obbliga" politica e dirigenza a collaborare per il comune obiettivo di servizio alla comunità***, l'azione di valutazione del dirigente pubblico recupera i necessari margini di oggettività e di funzionalità, che, al contrario, non sono garantiti quando il contesto d'azione è magmatico, indefinito, caotico e contingente quale quello attuale in molte Amministrazioni pubbliche. Si tratta di operare innesti di razionalità in una macchina sovente *"senza nocchiere in gran tempesta"*.

Sono necessari anni, lustri per operare una razionale riforma della Pubblica Amministrazione, come prima di noi nei Paesi sopra citati. Soprattutto, il tempo necessario per la riforma **non** è il tempo della costruzione di nuove leggi e regolamenti, ma è il tempo dell'azione metodica condotta sotto una regia unitaria presso tutte le Amministrazioni pubbliche. Per conferire loro una forma comune, rispettosa della collettività, efficiente, ordinata.

Nell'ottica generale da noi prefigurata, la privatizzazione del regime della dirigenza pubblica e il susseguirsi inaccettabile di nuove norme "spot" su questo o quell'aspetto dell'Amministrare pubblico (la digitalizzazione, le conferenze dei servizi, la riorganizzazione degli uffici statali etc etc etc) - credendo che da lì possa miracolosamente prodursi il cambiamento di passo dell'Amministrazione pubblica nel suo complesso - sono soluzioni erratiche e perdenti in partenza.

Si tratta, invece, di far funzionare alcune regole di fondo - collaborazione col vertice politico e servizio al cittadino attraverso applicazione delle leggi e dei canoni di efficienza. In questa impresa, i più recenti riformatori, dopo le generose "intraprese" di Cassese e di Bassanini, hanno peccato di scarsa fantasia, scarsa conoscenza e scarsa volontà riformatrice effettiva.

E' tempo di mandare in soffitta le grandi campagne di stampa sui "mali della burocrazia", che "individuano un colpevole" (6 anni fa "i fannulloni" oggi "la dirigenza burocratica e retrograda") e sull'onda dell'emotività fanno approvare dal Parlamento nuove leggi e nuove regole che appesantiscono il già debole e caotico contesto operativo delle pubbliche amministrazioni.

E' tempo per la dirigenza pubblica di abbandonare la via del silenzio, di fare rete fra le sue varie componenti ed entrare nel dibattito sulla riforma della Pubblica Amministrazione, lavorando insieme ai settori più sensibili del mondo accademico e della politica. Non esiste altra alternativa vincente.

**3 maggio 2015**

[gbeato@tin.it](mailto:gbeato@tin.it)