

Pubblico impiego

LA RIFORMA MADIA

Il punto chiave

Il cardine del sistema è l'incarico triennale da ottenere con «gara» pubblica

La valutazione

L'obiettivo finale è censire e premiare chi si dimostra più flessibile ed efficace

La Pa prepara il turnover dei dirigenti

Mobilità, parametri standard e ruolo unico per 41.500 manager nel Ddl che da domani cerca il primo sì al Senato

Gianni Trovati

Una gara pubblica ogni tre anni -oppure ogni sei per i più "fortunati"- per ottenere gli incarichi, valutazioni basate su requisiti, parametri standard e obiettivi e mobilità più semplice fra le diverse amministrazioni e fra la Pa e il mondo privato.

Suona così la descrizione della vita futura del dirigente pubblico, prospettata dalla delega sulla riforma della Pubblica Amministrazione che dopo una navigazione parlamentare non proprio fulminea arriva domani al primo voto decisivo nell'Aula del Senato. Per rispettare il calendario governativo, che prevederebbe approvazione finale e primi decreti attuativi entro l'estate, bisognerà accelerare parecchio, perché anche la Camera vorrà ovviamente dire la sua e una terza lettura a Palazzo Madama è quasi scontata. In ogni caso, il testo che uscirà in settimana dal Senato indica in modo preciso la direzione che governo e Parlamento vogliono far imboccare alla riforma della Pubblica Amministrazione, a partire dal tema più delicato dal punto di vista politico: le nuove regole per 41.500 dirigenti pubblici italiani.

GLI OBIETTIVI

Le parole d'ordine evocano «mobilità» e «merito», come accade per ogni riforma della Pubblica

amministrazione che si rispetti. Sta di fatto, però, che i tentativi portati avanti finora, compresi quelli più "aggressivi" previsti dalla riforma Brunetta, non sono andati a segno. Al punto che il riassunto più efficace dei «nodi irrisolti» della dirigenza pubblica si legge nell'ultimo rapporto della Corte dei conti sul coordinamento della finanza pubblica: «Un idoneo sistema di valutazione della capacità manageriale, presupposto per la corresponsione della retribuzione di risultato, non è mai entrato a regime», scrivono i magistrati contabili, e nessun passo avanti è stato fatto nella ricerca dell'equilibrio fra «le esigenze di flessibilità organizzativa» e «l'effettiva autonomia gestionale dei dirigenti nei confronti degli organi politici». Tradotto, significa che i dirigenti, pur avendo pagato dazio per il congelamento di contratti e retribuzioni individuali, hanno continuato a ricevere i vecchi «premi» generalizzati a prescindere dai risultati raggiunti, e che il rapporto con la politica è tutt'altro che risolto.

IL RUOLO UNICO

Proprio su questi due temi interviene il capitolo più discusso della riforma, quello che passa sotto l'etichetta di «ruolo unico» della dirigenza pubblica. Sul piano operativo, in realtà i «ruoli unici» sono tre, dedicati rispettivamente ai di-

rigenti statali, regionali e degli enti locali, ma nelle intenzioni della riforma le tre strade saranno disciplinate da regole identiche e dovranno avere molti incroci per permettere il passaggio da un settore all'altro. L'obiettivo, sul quale lo stesso ministro della Pa e della semplificazione, Marianna Madia, ha insistito più di una volta, è quello di creare il «dirigente della Repubblica», abbattendo le barriere che trasformano in compartimenti stagni i vari settori dell'amministrazione.

La valutazione periodica

Come ci si riesce? Il cardine del sistema pensato dal governo, e confermato nella sostanza dall'esame in commissione Affari costituzionali al Senato, è l'incarico triennale da ottenere con «gara» pubblica. Il nuovo sistema, se arriverà al traguardo, com'è ovvio interesserà per primi i 41.500 dirigenti di Stato, Regioni, sanità (non i medici) e degli enti locali, che transiteranno nei rispettivi ruoli unici e porteranno a scadenza gli incarichi annuali, ma poi entreranno nel sistema triennale assieme ai nuovi dirigenti reclutati con concorsi annuali. Con l'obiettivo, indicato espressamente dalla delega, di «graduale riduzione del numero dei dirigenti», nei settori in cui sarà necessario.

In pratica, per ogni futuro incarico di vertice andranno pre-defi-

nitati i requisiti, e su questa base l'amministrazione lancerà una selezione pubblica: ogni candidato dovrà mettere sul piatto il proprio curriculum, una commissione nazionale (una per ciascuno dei tre ruoli) lo valuterà e proporrà una preselezione di candidati fra i quali l'amministrazione individuerà il prescelto. Se l'incarico dirigenziale è di livello inferiore, la commissione dovrà invece valutare ex post la «congruità» della scelta. In tutti i casi, una marcia in più nella valutazione dovrà essere garantita a chi ha in curriculum esperienze in più settori, compreso il privato. Il posto così ottenuto durerà tre anni, e potrà essere rinnovato una volta sola prima di doversi risottoporre alla selezione pubblica.

Il rischio «parcheggio»

Ad allarmare di più i diretti interessati il parcheggio, necessariamente temporaneo, per chi rimarrà a secco di incarichi. In questi casi, i dirigenti sarebbero collocati «in disponibilità», mantenendo il trattamento economico fondamentale e la parte fissa della vecchia retribuzione, ma questa condizione non potrà durare in eterno e dopo «un determinato periodo» porterà alla decadenza dal ruolo unico. A decidere dopo quanti anni scatterà la tagliola saranno i decreti attuativi, ma è ovvio che sul tema si scali-

IL MECCANISMO

Tre ruoli

La riforma prevede la costruzione di tre ruoli unici, con regole uguali e possibile mobilità tra i comparti. I tre ruoli sono dedicati ai dirigenti di Stato, regioni e sanità (dirigenti non medici) ed enti locali. In quest'ultimo, dopo la soluzione ponte di tre anni, confluiranno anche i segretari comunali

L'accesso

Gli attuali dirigenti della Pa confluiranno nei ruoli unici e potranno portare a termine il loro incarico attuale

Doppia selezione

Viene fissato il criterio della selezione pubblica. Negli incarichi direttivi e di vertice, la commissione nazionale di valutazione pre-selezionerà una rosa ristretta di candidati, fra i quali l'amministrazione dovrà scegliere; per gli altri incarichi valuterà ex post la congruità della scelta

In disponibilità

I dirigenti senza incarico saranno collocati in disponibilità, e dopo un periodo (da definire) decadranno dal ruolo

deranno i dibattiti più accesi.

I nuovi ingressi

Analoga la struttura che dovrebbe guidare i nuovi ingressi fra i dirigenti. La porta principale sarà aperta dal corso-concorso, deciso ogni anno sulla base del «fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo», che porterà i vincitori a un posto di funzionario per quattro anni, con obbligo di formazione, al termine dei quali entrerà nel ruolo unico. In alternativa è previsto il concorso «puro», anch'esso annuale, per ambire a un contratto a tempo determinato triennale, da stabilizzare dopo un esame di conferma (con «eventuale» dirottamento alla qualifica di funzionario per chi non supera quest'ultima prova).

Tutto il sistema, come è evidente, poggia sull'obiettivo di censire (e premiare) i dirigenti più «mobili» ed «efficaci», mentre fuori dai denti il timore dei diretti interessati è definire sotto l'arbitrio della politica, se la flessibilità e il ritmo triennale delle verifiche le darà la possibilità di scegliere chi destina al parcheggio posto a fianco dell'uscita dal sistema. Molto dipenderà dai decreti attuativi e, soprattutto, dalla volontà di mettere in piedi un sistema di valutazione davvero indipendente.

gianni.trovati@sole24ore.com
© RIPRODUZIONE RISERVATA

L'ANALISI

Giuseppe Franco Ferrari

Cercansi super-manager per attuare la riforma

► Continua da pagina 1

Lo scopo è di unificare i ruoli della dirigenza, statale e parastatale, con la sola esclusione di quella scolastica; di omogeneizzare gli accessi e i sistemi di valutazione; di ridurre le garanzie di stabilità tipiche del pubblico impiego; di rendere i dirigenti più direttamente dipendenti dal ceto politico. In complesso, il dirigente risulterà titolare di minori garanzie di permanenza sul posto, sarà più frequentemente valutato, più mobile, revocabile anche in costanza di incarico e più responsabile sia di risultati che di specifici provvedimenti.

Molti di questi principi non rappresentano una novità: si pensi, per la dirigenza degli enti locali, alla legge 142/90, poi ripresa dal Testo unico degli enti locali, e per quella statale al decreto legislativo 29/93. Il tentativo di alleggerire la presenza della politica nella gestione amministrativa limitandola all'indirizzo politico-amministrativo, alla fissazione degli obiettivi e alla verifica dei risultati -risale ai primi anni '90 (a fronte dei fatti corruttivi che coinvolgevano i partiti, parve necessario ridurre la sfera di influenza della politica). Questo approccio è stato poi razionalizzato dalle due leggi Bassanini (59 e 127 del 1997). Con il Testo unico del 2000, peraltro, era stata avviata una parziale correzione della rigorosa separazione tra politica e amministrazione, e ciò perché fenomeni di malcostume avevano investito anche la dirigenza.

Qual è, dunque, la portata innovativa del Ddl Madia? Innanzi tutto, l'elemento di fiducia si dilata e si rafforza: il dirigente viene incaricato per un triennio con nomina essenzialmente politica; è revocabile in corso di mandato; è destinato a ruotare; può essere espunto dai ruoli dopo un dato periodo di assenza di incarichi. Se non si è in presenza di un vero spoils system, la direzione è imboccata, benché in modo quanto strisciante.

La posizione del dirigente diventerà decisamente onerosa. Superato il difficile scoglio iniziale della nomina, il dirigente rimarrà in carica per un breve periodo; provenendo da altra carica dovrà mettersi rapidamente in sintonia con le funzioni, perché sarà valutato alla fine del primo anno in base ai risultati; resterà nell'ufficio al massimo per un secondo mandato; potrà essere revocato e parcheggiato in un ruolo in cui attende nuove nomine fino a eventuale decadenza. Si auspica che tra settore privato e dirigenza pubblica vi sia massima osmosi, ma da un lato la congiuntura di mercato non è favorevole a una facile circolazione del personale qualificato; dall'altro i limiti retributivi del pubblico potrebbero non invogliare i migliori dirigenti

privati. Certamente il dirigente sarà responsabilizzato da un regime fortemente connotato di precarietà.

Peraltro, nella legislazione in tema di azione amministrativa, come quella sugli appalti, aumenterà la responsabilità. Basti ricordare, ad esempio, che l'opinione pubblica reclama che, per evitare la crescita successiva del costo delle opere, le gare a massimo ribasso lascino il posto a quelle a offerta economicamente più vantaggiosa, in cui la discrezionalità della stazione appaltante è maggiore e quindi più esposto è il dirigente, come responsabile del procedimento o come presidente di commissione. Oppure, si parla di ridurre gli automatismi valutativi della qualità delle imprese che partecipano a gare di evidenza pubblica, con la creazione di fattori di rating, cioè di punteggi aggiuntivi per la qualità; ma anche questo aumenta la

OSTACOLI E LIMITI

È auspicabile che tra settore privato e dirigenza pubblica vi sia massima osmosi, ma non sarà certo facile

GRAND COMMIS ADDIO

Dal Ddl Madia si ricava una figura di dirigente «post-moderna», versato nei rapporti con la politica e il mercato

discrezionalità dei valutatori. Insomma, il futuro sembra richiedere al dirigente una visione completamente nuova. Dovrà accettare l'instabilità ed essere pronto al passaggio al privato; dovrà ricollocarsi ruotando sugli incarichi e ricorrere a una sorta di formazione permanente; dovrà essere preparato a lasciare il ruolo anche a prescindere da suoi demeriti, a esempio per mancanza di rapporti che favoriscano nuove nomine, si caricherà di responsabilità con l'aumento della

discrezionalità, sarà sempre più esposto agli interventi di una Corte dei conti molto attiva, non dovrà precludersi contatti con il privato, dove potrebbe doversi collocare per sua scelta. In sintesi, dal Ddl Madia e dal trend normativo precedente si ricava una figura di dirigente, si direbbe, post-moderna: ultraflessibile, capace di formarsi on the job, versato sia nei rapporti con la politica che con il mercato, non timoroso del rischio e sensibile alle istanze dei cittadini-consumatori di azione amministrativa. Nulla di più lontano dal grand commis francese, preparato specificamente in modo massiccio e raffinato per restare nei quadri a lungo, tanto da dover pagare per riscattarsi. Più vicino semmai alla mobilità del modello americano, pur in presenza di condizioni istituzionali e di mercato molto diverse.

La domanda semmai è un'altra. Il personale oggi disponibile è in grado di reggere un urto del genere? Certo è che riforme coraggiose comportano salti di qualità. Ma la medicina potente deve poter essere sopportata dal paziente.

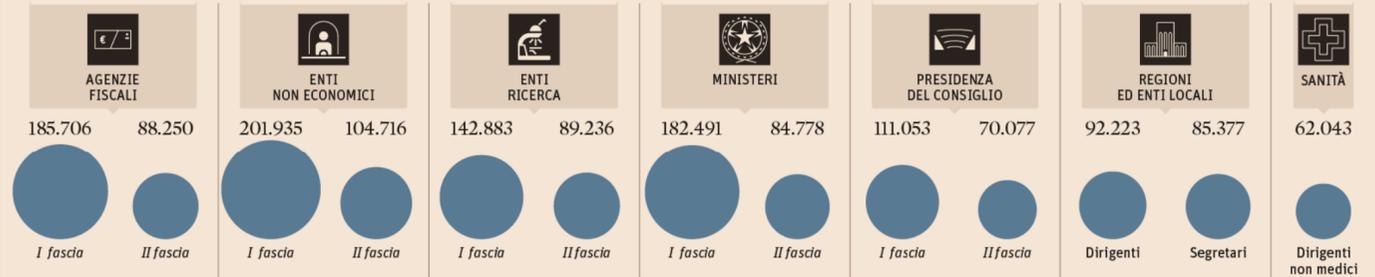
Quanti sono e quanto guadagnano

I COMPARTI

	CAPI DIPARTIMENTO/ DIRETTORI GENERALI	DIRIGENTI		DIRIGENTI OGNI MILLE DIPENDENTI	
		I fascia	II fascia		
Agenzie fiscali	4	686	70	616	12,6
Enti pubblici non economici	16	999	99	900	19,9
Enti di ricerca	125	108	23	85	10,5
Ministeri	17	2.727	273	2.454	16,3
Presidenza del consiglio		324	127	197	153,3
Regioni - enti locali*		12.113			25,1
Regioni autonome*	40	3.474			52,2
Sanità**	859	20.017			36,7
TOTALE	41.509	1.061	40.448		29,3

GLI EFFETTI IN BUSTA

Stipendi lordi annui per categoria. Valori in euro



(*) Il dato comprende dirigenti, segretari comunali e direttori generali; (**) Esclusi i dirigenti medici

Fonte: elaborazione del Sole 24 Ore su dati Corte dei conti - Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico

Tecnici e politici. La proposta di distinguere tra attività gestionale e decisioni politiche

I confini incerti delle «responsabilità»

Il terreno dei rapporti fra la politica e la dirigenza pubblica è minato anche dall'incertezza dei confini fra le responsabilità delle due categorie. In altre parole, si tratta di decidere chi paga quando la Corte dei conti scopre un danno erariale.

La delega che domani sarà all'esame dell'Aula del Senato torna anche su questo tema, in più punti. Sia all'articolo 9, cioè nel capitolo dedicato ai dirigenti, sia al 12, sul riordino generale della disciplina del lavoro pubblico, il disegno di legge prevede per i dirigenti

«l'esclusiva imputabilità della responsabilità amministrativa-contabile per l'attività gestionale». Tutto sta a capire dove finisce «l'attività gestionale» e dove inizia la scelta politica, e per raggiungere questo obiettivo la delega, in entrambi

EVITARE LE PARALISI

La poca chiarezza nell'attribuzione di compiti e oneri porta spesso a blocchi negli iter amministrativi

i punti, chiede al governo di rafforzare «il principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti».

Come accade per mobilità e meritocrazia, anche in questo caso si tratta di un tema «eterno» nel dibattito sulla Pubblica Amministrazione, già affrontato fin dalle leggi Bassanini ma ancora irrisolto.

L'obiettivo di base è superare la «paura della firma», cioè la paralisi amministrativa che spesso si genera per il rischio

incrociato che i dirigenti siano chiamati a pagare colpe dei politici, e viceversa. In realtà, nella legge che dal 1994 guida l'azione della Corte dei conti esiste già l'«esimente politica», che salva sindaci, assessori, consiglieri, presidenti e ministri quando «gli atti rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi» e i politici li approvano «in buona fede».

Il problema, però, nasce dal fatto che le aree di sovrapposizione fra politica e amministrazione sono frequenti, e aumen-

tano man mano che si «scende» sul territorio, passando dai ministeri ai singoli Comuni.

Nell'amministrazione centrale, gli interrogativi più frequenti riguardano le nomine di esterni, classicamente negli uffici di staff, che non hanno il curriculum e le competenze per occupare il posto che viene loro assegnato. La nomina è un atto politico, ma la verifica dei requisiti è spesso un fatto tecnico, e proprio questa considerazione ha evitato a più di un amministratore di rispondere per danno erariale. Negli

enti locali, però, il problema non si limita a casi come questo, perché amministratori e dirigenti lavorano fianco a fianco quotidianamente molti degli aspetti della gestione del Comune. Quando si decide un esproprio ma mancano i soldi per pagare le indennità, e si finisce in un contenzioso che finisce per rivelarsi molto più salato, chi ha la responsabilità e chi ne è escluso? Quando si effettua una spesa che ex post risulta fuori dai limiti di legge, chi ne deve rispondere? Trovare un criterio generale da applicare senza problemi all'infinità di variabili che caratterizzano l'amministrazione locale è una sfida improba.

G.Tr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA