

XVIII Congresso FP CIDA
“Managerialità pubblica garanzia di innovazione”

Roma 30 Ottobre 2015

Relazione del Presidente Rembado

Efficienza e semplificazione: sono alcune delle principali attese delle donne e degli uomini di questo paese nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni. E sono anche le promesse che tutti i governi ci hanno riproposto negli **ultimi 25 anni**, normandole in vario modo in sempre nuovi testi di legge. Tant'è che si potrebbero **elencare dal 1990 ad oggi** almeno quattro fondamentali stagioni di riforma. La scelta del 1990 come blocco di partenza per l'innovazione di sistema non è frutto di una preferenza personale o arbitraria, ma deriva dal valore simbolico che assunse all'epoca la legge 241 del 1990 sulla **“semplificazione dei procedimenti amministrativi”**, presentata come un passaggio coraggioso e – naturalmente – “storico” verso un'amministrazione finalmente moderna e “amica” dei cittadini e delle imprese.

Anche se fu poco dopo con la legge delega n. 421/1992 e con la successiva decretazione delegata che si passò alla cosiddetta **“privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico”**, che parve rappresentare un punto di svolta con un decisivo avvicinamento del diritto e dell'organizzazione del lavoro pubblico a quello privato. Da lì presero le mosse le **quattro stagioni riformatrici** precedentemente ricordate. La prima (1993/97) fu opera dei ministri Sacconi e Cassese; la seconda, che va dai provvedimenti Bassanini a quelli firmati da Frattini, si estese dal 1998 al 2009; la terza, rimasta largamente inattuata, fu concepita dal ministro Brunetta e la quarta ha preso recentemente avvio con la l. n. 124 del 7 agosto 2015 ancora nella fase della stesura della normativa delegata.

Tutto bene allora? L'incontro tra domanda e offerta di cambiamento è a saldo zero? Così non pare. Il super-sintetico richiamo alle norme sopra citate è stato fatto all'unico scopo di dimostrare che **di tutto abbiamo bisogno meno che di nuove norme**. Soprattutto quando queste si aggiungono per stratificazioni successive a migliaia di altre precedenti. Il terreno dell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni è stato ampiamente arato da leggi e regolamenti. Ma cosa è davvero cambiato nel rapporto col “cliente” del servizio pubblico, sia esso una persona fisica o una società? Anche quando gli interventi normativi sono stati presentati come rivoluzionari, a meno che – mi sia permessa una battuta – per “rivoluzione” si intenda non un rivolgimento globale, un profondo cambiamento dell'ordine costituito, ma più semplicemente, secondo l'accezione astronomica, solo un movimento che riconduce, dopo un certo lasso temporale, al punto di partenza.

“Corruptissima res publica plurimae leges” ammoniva Tacito nella Roma imperiale. Come dargli torto? E perché a distanza di secoli non si è ancora imparata la lezione?

Eppure, nonostante tutto, dalle leggi è gioco-forza ripartire per ricostruire l'ordito **dei diversi tentativi di riforma effettuati dalla classe politica dell'ultimo quarto di secolo** e per cercare di capire dove si è sbagliato, ma in particolare per comprendere perché, nonostante tutto, proprio in sempre nuove riforme venga ancora riposta la speranza di successo di cambiamento dell'Amministrazione pubblica. Convinzione errata ma pervicace, come sembra dimostrato dall'esito delle leggi finora approvate e mai compiutamente attuate. Cerchiamo perciò di enucleare dal vero e proprio diluvio di disposizioni legislative approvate negli ultimi 25 anni quattro filoni principali di norme grosso modo corrispondenti alle quattro stagioni riformatrici di cui sopra si è accennato. Il segno più evidente di questi "cicli" è stato quello di aver voluto riscrivere *ex novo* tutte le regole di riforma della pubblica amministrazione, con l'idea di ricominciare ogni volta daccapo: l'esatto opposto di quanto avvenuto nello stesso periodo di tempo negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in Francia, dove i Governi che si sono succeduti alla guida del paese, anche se di segno politico opposto, hanno inteso proseguire sulla strada intrapresa dagli Esecutivi precedenti, nella consapevolezza di due idee fondamentali, che la riforma dei sistemi amministrativi richiede tempi non brevi per la sua validazione e che le disposizioni legislative di base devono essere sempre implementate da adeguate politiche di attuazione dei principi posti dalla legge.

Cerchiamo di ripercorrere a volo d'uccello i principi che sostengono, a legislazione vigente, i suddetti **quattro "filoni normativi"**.

1. Efficienza dei procedimenti amministrativi e razionalizzazione dell'organizzazione degli uffici.

La legge n 241 del 1990, già prima citata, ebbe l'ambizione di riformare *l'operatività quotidiana* degli uffici pubblici, attraverso l'emanazione di disposizioni finalizzate allo snellimento e alla velocizzazione dei procedimenti amministrativi: *tempi regolamentati per la conclusione dei procedimenti, uso della telematica, responsabili di procedimento, conferenza dei servizi, silenzio assenso, autocertificazione, obbligo di motivazione dei provvedimenti, diritto di accesso agli atti*. Sono questi gli istituti introdotti da quella legge. Si contano da allora decine di interventi di correzione di quelle norme, ultimi fra i quali le disposizioni contenute negli articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della recentissima Legge n 124 dell'agosto scorso. Ma quali benefici ha tratto la collettività dei cittadini dall'emanazione di queste norme? In mancanza di rilevazioni scientifiche sulla soddisfazione dell'utenza – che pure sarebbero necessarie – è sufficiente fare riferimento alla nostra esperienza quotidiana di utenti della PA oppure alle clamorose denunce giornalistiche sugli insuperabili disagi delle imprese nell'ottenere le necessarie licenze di attività e nel districarsi nella fitta ragnatela delle norme procedurali del fisco. Con esiti non proprio e non sempre positivi.

Per quanto riguarda, invece, la materia relativa alla *razionalizzazione degli uffici pubblici, al loro giusto dimensionamento e alla ottimale distribuzione di attribuzioni e competenze*, osserviamo che dall'ordinamento emerge innanzitutto la compresenza di uffici amministrativi statali, istituzioni scolastiche, Enti pubblici non economici, Agenzie governative, Regioni e Enti locali, Enti di ricerca, Università e Servizio sanitario nazionale. Il vertice politico di ciascuna di queste entità gode di equi-ordinazione nel contesto dell'Ordinamento della Repubblica - come sancita dall'articolo 119 della Carta costituzionale - e la regolazione delle proprie strutture amministrative è rimessa a fonti giuridiche diverse e indipendenti fra loro. Eppure ciascuna di loro è "Pubblica Amministrazione"! Va qui affermato che qualunque riforma amministrativa mirata all'efficienza e al buon andamento non può prescindere da un sistema di regole che dia una disciplina **unitaria a tutte le amministrazioni pubbliche, nessuna esclusa**, sulle seguenti materie comuni: la pianificazione delle attività, il ciclo dei bilanci, la distribuzione razionale ed efficiente dei carichi di lavoro fra i diversi uffici, l'ordinamento giuridico del personale, il sistema di misurazione delle attività, la valutazione delle amministrazioni, degli uffici e dei singoli, il sistema dei controlli sulla legalità degli atti e sulla gestione. Invece, la regolazione degli assetti organizzativi di questi grandi ambiti di pubblica amministrazione è sempre proceduta ciascuna per proprio conto, in primo luogo per colpa del legislatore: ognuna delle tante leggi di "riforma" - della scuola, degli enti locali, delle amministrazioni centrali etc. - ha prefigurato un "mondo a sé". In effetti, la gran parte delle disposizioni presentate in questi 25 anni all'opinione pubblica come "riforma della pubblica amministrazione" sono state pensate - *quanto all'organizzazione degli uffici* - solo per gli uffici statali e le loro immediate propaggini costituite dalle Agenzie governative e dagli Enti pubblici non economici. Questa concentrazione dell'attenzione su di *una parte (Ministeri) come se fosse il tutto* (Pubblica Amministrazione) ha introdotto ulteriori elementi di confusione quanto al perimetro dei destinatari cui tali norme si rivolgevano.

Qual è il motivo che spinge i vari governi della Repubblica a tenere separati i vari filoni di riforma? Per quanto riguarda le Regioni possiamo individuarlo con sicurezza: l'articolo 117 della Costituzione rimette alla specifica Legge regionale la potestà di regolamentare l'Ordinamento degli uffici regionali: questo è un ulteriore vincolo non aggirabile, che andrebbe gestito al meglio con l'ausilio e l'auspicabile efficacia delle attività della Conferenza unificata Stato -Regioni, l'unica autorità oggi esistente giuridicamente competente a promuovere le migliori soluzioni per l'attuazione di quella "*multilevel governance*" prefigurata dall'Ordinamento di Stato, Regioni ed Enti locali previsto dagli articoli 117, 118 e 119 della Carta costituzionale. Ma per tutte le altre Amministrazioni il principio di differenziazione legato ad una tradizione ultrasecolare è l'unico elemento culturale che può spiegare di fatto la chiusura a compartimenti stagni di ciascuna rispetto alle altre.

La differenziazione, oltre che la tradizione, fa aggio sulla utilità di una comune visione di insieme sui minimi comuni denominatori dell'attività delle Pubbliche amministrazioni in

materia di *organizzazione e di governance degli uffici*, con una distanza che diventa abissale per le società private “partecipate” dalla finanza pubblica, che dovrebbero essere definite a tutti gli effetti come “para-amministrazione” pubblica, con tutte le conseguenze del caso. E in questo labirinto ciascuno si coltiva il proprio orticello per ricavarci il maggior beneficio in termini personali, trascurando gli interessi generali.

2. Distinzione dei compiti fra indirizzo politico e gestione amministrativa.

La distinzione dei compiti fra indirizzo politico e gestione amministrativa costituisce – o dovrebbe costituire - uno dei capisaldi delle riforme avviate negli anni Novanta. Ma ha dato luogo anche ad uno dei più cospicui esempi di principi traditi nella pratica quotidiana. (“Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi .. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa..”- articolo 4 del d.lgs. n. 165/2001).

A tale previsione legislativa fortemente conclamata (e diffusamente illustrata in dottrina) non è corrisposta un'attuazione conforme. Sono, infatti, molteplici gli esempi - nelle amministrazioni centrali, negli enti pubblici economici e negli Enti locali – di atti e provvedimenti amministrativi adottati direttamente dai vertici politici di tali amministrazioni. La linea di demarcazione chiaramente delineata dalla legge non viene uniformemente rispettata: un recente studio della Scuola Nazionale di Amministrazione e dell'IRPA ha dimostrato come ancora ondeggia il confine di competenza fra politici e dirigenti, in tutti e due i versi: si pensi ad esempio al mancato o inefficace esercizio dei poteri ministeriali di indirizzo e controllo.

Quale morale si può trarre dall'incompleta attuazione di un principio cardine dell'Amministrazione pubblica riformata? Si può pensare che a molti sia sufficiente la declamazione teorica di certi principi: quanto poi alla loro attuazione, tutto è lasciato al gioco delle parti e alle forze di fatto in campo, come si cerca di dimostrare a breve. La distinzione fra indirizzo politico e poteri di gestione dirigenziali è stata posta – in Italia come all'estero – in ossequio a un principio fondamentale di garanzia che è il seguente: **al politico** il compito di stabilire gli indirizzi di gestione utili per attuare gli obiettivi politici che egli si è assegnato e sui quali ha ricevuto mandato dagli elettori; **ai dirigenti** la competenza a declinare in atti specifici quegli indirizzi, ma in modo tale, tuttavia, che vengano rispettati tutti i criteri di regolarità e di interesse generale della collettività previsti dalla legge. In altri termini, se per un privato la scelta di una ditta appaltatrice è rimessa alla libera volontà dell'imprenditore, nel pubblico invece tale scelta deve essere vincolata a criteri che consentano a *tutti i soggetti produttivi interessati* di partecipare alle gare e di offrire il proprio servizio, contando su una scelta finale del migliore. In questa esemplificazione generale risiede la differenza fra ruolo della dirigenza pubblica e privata: il dirigente pubblico

ha un *plus* di interessi da tutelare, quelli della collettività generale. Se è vero e giusto tale assunto, cosa è accaduto in questi 25 anni, dopo che gli arresti di tangentopoli avevano coinvolto “Ministri ante-riforma” personalmente firmatari di atti di gestione illegittimi? E’ accaduto semplicemente che si è esercitata un’azione tesa ad indebolire lo status dei dirigenti di carriera e contemporaneamente ad introdurre assunzioni a tempo determinato di figure dirigenziali esterne, obbedienti al ceto politico di cui erano emanazione; con ciò i politici hanno potuto condizionare dall’esterno le scelte gestionali, avendo nelle proprie mani la facoltà di rinnovare/revocare gli incarichi dirigenziali, e hanno, senza cambiare le regole, potuto riassumere di fatto su di sé il controllo delle stesse scelte gestionali. In estrema sintesi, il legislatore dell’inizio degli anni Novanta aveva introdotto il principio della separazione tra il potere di indirizzo e quello di gestione, ma aveva trascurato di tranciare il cordone ombelicale tra il politico e il dirigente. E dopo le cose non sono andate meglio.

Dalla necessità di districare questo groviglio, potenzialmente corruttivo, e di tornare ad una chiara distinzione di responsabilità, scaturisce per la collettività l’interesse ad avere una classe dirigente pubblica di carriera forte e rispettata, non condizionabile dai politici, come avviene virtuosamente in altri Paesi.

3. Misurazione e valutazione delle attività degli uffici pubblici.

Anche in questo ambito la svolta legislativa fu rappresentata dall’emanazione del d.lgs. 3 febbraio 1993, n 29, il quale intese “*integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato*” (art. 1), con riferimento immediato, nel seguito dello stesso decreto, alla *struttura delle retribuzioni*, una parte della quale fu strettamente legata – come nel mondo privato – al conseguimento di obiettivi di produttività. “*I contratti collettivi definiscono i trattamenti economici accessori al fine di collegarli direttamente alla produttività individuale ed a quella collettiva, ... Per la determinazione dei trattamenti accessori la contrattazione collettiva definisce criteri di misurazione obiettiva nell’ambito dei quali compete ai dirigenti la valutazione dell’apporto partecipativo di ciascun dipendente”:*

questi i principi testuali contenuti nell’articolo 49 di quel decreto. Due i canoni generali previsti: il collegamento fra produttività e retribuzione e la devoluzione alla sede contrattuale dei processi di misurazione e di valutazione della “produttività individuale e collettiva”. Se questi principi fossero stati applicati dal 1993 in poi, probabilmente la riforma della Pubblica amministrazione avrebbe compiuto un bel passo avanti, perché è sempre dalla diversificazione delle valutazioni e dalla responsabilizzazione dei singoli che le organizzazioni di servizi traggono la spinta decisiva per generare efficienza e qualità. Invece la portata della norma fu fortemente depotenziata da circa 25 anni di contrattazione pubblica in cui sono prevalsi un sostanziale appiattimento del regime retributivo e l’assenza in gran parte delle pubbliche Amministrazioni di sistemi di misurazione delle attività degni di tal nome. E la responsabilità di un tale fallimento - lo dobbiamo riconoscere con onestà – va addebitato anche a parte della dirigenza pubblica, che per quieto vivere in molti casi ha

accettato un patto di non belligeranza con i sindacati maggiori che osteggiano da sempre, nei fatti, la valutazione dei dipendenti e, parimenti, sono in condizione di segnalare ai vertici politici (detentori del potere di affidamento e revoca degli incarichi) i dirigenti da loro considerati “troppo zelanti”: quella porzione di dirigenza, anziché cercare un patto con l’utenza a vantaggio della qualità del servizio, è venuta a compromessi non affrontando con coraggio lo scontro con il sindacato.

La gestione effettiva della misurazione e valutazione nelle pubbliche amministrazioni non è mutata nemmeno all’entrata in vigore della nota “riforma Brunetta”, che con un tocco di modernità introdusse nell’ordinamento il termine inglese “*performance*” in tutta la prima parte del d. lgs n 150 del 2009 per configurare nei dettagli le modalità di valutazione oltre che prescrivere imperativamente che *“ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti”* (articolo 2, comma 2). Conclusione: a distanza di sei anni dalla sua emanazione il decreto legislativo 150 attende ancora di fare i primi passi sia nella parte in cui – sia pure troppo rigidamente - prevedeva criteri definiti per legge di differenziazioni delle valutazioni (il famoso schema: 25-50-25) sia anche nella dissoluzione della CIVIT – della quale era fondamentale la natura di Autorità indipendente – con il passaggio delle sue funzioni al Dipartimento della funzione pubblica (comma 6 dell’articolo 19 del decreto legge n 114 del 2013, convertito in Legge n 135/2013).

Fra i molteplici casi di mancata applicazione delle norme quello relativo alla valutazione delle performance è il più grave di tutti. In nessun luogo di lavoro organizzato, in nessuna azienda è possibile più prescindere dal meccanismo più importante di responsabilizzazione dei suoi dipendenti: la valutazione la più possibile oggettiva - basata su indicatori significativi - dei risultati e della qualità del lavoro di ciascuno. Relativamente alle aziende pubbliche è il cittadino che dovrebbe poter contare su di un’equa valutazione della qualità dei servizi svolti da amministrazioni, uffici e singoli dirigenti e impiegati, legata il più possibile ad un sistema premiale.

4. Il regime della dirigenza pubblica .

C’è una costante nella disciplina della dirigenza pubblica, che ha attraversato indenne le differenti epoche: **la separatezza dei diversi profili dirigenziali in base alle distinte filiere o settori dell’attività pubblica** con la conseguente diversificazione degli apparati normativi di riferimento per ciascuno di loro. Un’eccezione significativa si è riscontrata negli ultimi decenni con la facoltà attribuita ai vertici delle Amministrazioni di scegliere parte dei titolari delle posizioni dirigenziali *anche al di fuori dal perimetro dei dirigenti di carriera* reclutati con pubblico concorso. Ma tornando alla regola, per le *Amministrazioni statali e gli Enti pubblici non economici*, vigono nella sostanza le norme poste dal decreto legislativo n 165 dell’anno 2001: conferimento degli incarichi di durata triennale a dirigenti di carriera con possibile

deroga limitatamente all'8% dei posti in organico, a beneficio di assunzioni a tempo determinato di dirigenti provenienti dall'esterno. Mondo a sé invece è quello costituito dagli *Enti locali*, che consente infatti la copertura del 30 % dei posti dirigenziali in dotazione organica con contratti a tempo determinato stipulati con soggetti esterni non di carriera e in più, per i Comuni con almeno 100.000 abitanti, la preposizione di un "direttore generale" al vertice delle amministrazioni comunali, nominato dall'esterno e la cui durata nell'incarico "non può eccedere quella del mandato del Sindaco". Ma il massimo dell'autonomia e della differenziazione è quello garantito alle *Amministrazioni regionali*, che grazie alla potestà legislativa e regolamentare in materia di organizzazione degli uffici riconosciuta loro dalla Costituzione, si sono costruite in Italia 20 regimi differenti di gestione della dirigenza regionale pubblica.

Ma c'è di più: alla varietà del regime normativo attinente a ciascun profilo dirigenziale corrisponde una pluralità di contratti, ben otto, distinti in altrettante aree di contrattazione, ciascuna con le proprie caratteristiche e privilegi di cui è particolarmente gelosa. In qualche caso si arrivano a negoziare contratti collettivi nazionali di lavoro per poche decine di dirigenti!

Il quadro complessivo scaturente dall'insieme dei differenti stati giuridici e delle norme contrattuali è pertanto caratterizzato da un'elevata frammentazione, che non favorisce certo il rafforzamento della figura del dirigente, il quale vive la sua situazione lavorativa o in una condizione di anarchia o in balia del vertice di direzione politica della sua struttura e comunque senza aver potuto finora costruire un'identità dirigenziale trasversale ai vari uffici o settori ai quali viene preposto.

In un contesto siffatto, il recente articolo 11 della legge n. 124/2015 ha cercato di porre un qualche rimedio recuperando l'istituto del **ruolo unico** al fine di armonizzare il regime della dirigenza pubblica articolata in tre ruoli (quello degli statali, EPNE e agenzie governative, quello delle Regioni e quello degli Enti locali), ma è rimasto con la testa rivolta al passato. La categoria della dirigenza pubblica dovrebbe essere in primo luogo connotata da un elevato livello di competenze organizzative e gestionali, che dovrebbero costituire un patrimonio comune: non si capisce pertanto come possa essere giustificata l'esclusione della dirigenza scolastica da uno dei suddetti ruoli unici, oltretutto dopo un intervento normativo, quale quello sulla cosiddetta "buona scuola", che ha accresciuto le responsabilità del dirigente sia sul versante della chiamata dei docenti che su quello della loro valutazione in relazione alla premialità e al riconoscimento del merito professionale. Altro motivo di dissenso è rappresentato dalla possibilità di dichiarare la decadenza dalla funzione di un dirigente privo di incarico pur in assenza di valutazioni negative. Entrambe le previsioni normative indeboliscono la dirigenza, nel primo caso attraverso un riconoscimento parziale del ruolo e dei connotati comuni a tutti i dirigenti, nel secondo lasciando i dirigenti ostaggio della direzione politica di vertice, nel complesso pertanto precarizzando le figure dirigenziali

alle quali si affidano responsabilità cospicue senza dotarle degli strumenti per potervi fare fronte. Nell'uno e nell'altro caso, con una dirigenza dimezzata o precarizzata, non si tutelano gli interessi del cittadino ad avere figure di garanzia a salvaguardia dei propri diritti.

Conclusioni

Fin qui le risultanze degli ultimi 25 anni, dei tentativi per cambiare lo stato delle cose. Non ho avuto la pretesa di storicizzare in una manciata di minuti un quarto di secolo di riforme, vere o presunte, non sempre coordinate fra loro, ma piuttosto di fare una sorta di verifica – basata sulle impressioni e sui ricordi più che sulle evidenze scientifiche – della maggiore o minore realizzazione dei cambiamenti a cui è andata incontro la pubblica Amministrazione e della percezione che l'uomo della strada può averne ricevuto. Mi sono posto la questione di quali risposte si possono dare alle sue domande (anticipate all'inizio di questa mia relazione) di maggiore efficienza, semplificazione, modernizzazione dei servizi pubblici. A consuntivo e in estrema sintesi mi pare di poter fin qui concludere che i risultati siano troppo modesti. In particolare per la finora inattuata radicale deburocratizzazione e semplificazione delle relazioni e delle procedure. Esiti modesti soprattutto se li si rapporta ad un processo della durata di un quarto di secolo, durante il quale si sono approvate riforme presentate come strategiche, quali quella della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico. Ma, se così è, dobbiamo capire cosa non ha funzionato.

E' pur vero che anche i continui cambiamenti di rotta legislativi, generati dall'avvicinarsi dei Governi, ciascuno dei quali ha inteso riscrivere ogni volta daccapo i principi di riforma senza mai far tesoro delle acquisizioni precedenti, non hanno sicuramente giovato. Né ha giovato l'assenza, pur all'interno di un diluvio di norme, di una normativa generale che abbracci le modalità operative comuni a qualunque azienda, consistenti nei processi di pianificazione delle attività, ciclo dei bilanci, distribuzione razionale ed efficiente dei carichi di lavoro fra i diversi uffici, ordinamento giuridico del personale, sistema di misurazione delle attività, valutazione delle amministrazioni, degli uffici e dei singoli, un sistema dei controlli sulla legalità degli atti e sulla gestione.

Con in più il danno di aver prodotto un senso generale di frustrazione negli operatori pubblici, di aver creato un ambiente nel quale nessuno è contento e ciascuno imputa ad altri la "colpa" della situazione esistente, ambiente che pone tutti contro tutti gli altri: in particolare i politici contro i dirigenti, in un clima di diffidenza reciproca; i cittadini contro i dirigenti e i politici e così via.

Come uscirne. Con quali modalità e strumenti

Le esperienze precedenti hanno dimostrato che **leggi di riforma che si estendano a milioni di soggetti pubblici organizzati non hanno forza autoapplicativa**; sono indispensabili attività di implementazione, di attuazione, di interlocuzione con le Amministrazioni interessate che facciano “calare” i principi teorici enunciati dal legislatore nella realtà concreta. Altrimenti le leggi di riforma rimangono avvolte nella coltre della declamazione astratta e dell’annuncio, quando non restano legate ad una funzione di semplice propaganda politica; occorre perciò introdurre una **cabina di regia generale** che si occupi esclusivamente dell’implementazione concreta delle disposizioni legislative approvate. E allora, che fare? Intanto: **non più solo leggi**, che da sole non hanno alcun potere taumaturgico. Ci vuole piuttosto l’assunzione di consapevolezza collettiva che il percorso riformatore non può considerarsi concluso alla data di emanazione dei testi legislativi, ma va sempre seguito, attentamente monitorato, sottoposto a verifiche e, se necessario, ad opportune modifiche. In poche parole, bisogna togliersi dalla testa l’idea che una volta approvata la legge, il cambiamento sia garantito e che la riforma sia assicurata dalla pubblicazione del testo in Gazzetta Ufficiale, quando invece il vero cammino del cambiamento comincia dopo, con la trasformazione dei comportamenti e la verifica sul campo.

Bisogna inoltre accettare l’idea che esiste un **principio unico di regolazione delle procedure e degli assetti organizzativi** per quelle attività comuni a tutte le Amministrazioni di *pianificazione, bilanci, valutazione e controlli* che devono costituire il **minimo comun denominatore dell’operatività di qualunque ufficio o servizio pubblico**, indipendentemente dalle diverse funzioni svolte da ciascuno.

I processi di **misurazione e valutazione delle performance** e quelli di controllo devono essere resi operativi e funzionanti perché costituiscono il punto centrale di qualunque riforma che voglia effettivamente promuovere il buon andamento di qualsiasi Amministrazione pubblica. I pubblici dipendenti migliori devono essere riconosciuti e premiati, mentre gli incompetenti devono essere sanzionati: al di fuori di questo paradigma non esiste alcun incentivo al miglioramento, al perseguimento degli obiettivi e al raggiungimento di risultati di qualità. Può sembrare un’ovvietà, ma è questa la verità più coraggiosa e più scomoda, di difficilissima attuazione perché richiede coerenza e la forza di non piegarsi a compromessi. Si deve uscire da un ventennio in cui i processi di valutazione sono stati *cogestiti dalle singole amministrazioni con i sindacati*. **Non più quindi autoreferenzialità e cogestione della valutazione**, da perseguire attraverso una riforma degli attuali OIV (Organismi indipendenti di valutazione della performance) che oggi sono nominati e pagati dalle Amministrazioni che devono essere valutate. E’ invece necessario che la designazione e il budget di funzionamento degli Organismi di valutazione siano rimessi ad un’Autorità nazionale di valutazione, da ripristinare in gran fretta sul modello della disciolta CIVIT.

C'è poi una condizione psicologica che va (ri)costruita: **il superamento della solitudine del dirigente**, che è al tempo stesso effetto di due fenomeni distinti, un rapporto collusivo con la politica, dalla quale dipendono il conferimento di nuovi, successivi incarichi al di fuori di meccanismi di valutazione, e la lontananza da altri dirigenti dello stesso settore o di amministrazioni o mondi diversi. Un dirigente non più solo, consapevole del proprio ruolo, pronto a sperimentare il nuovo, dotato dei poteri adeguati ad affrontare le proprie responsabilità, aperto alla cultura manageriale, non è solo una persona che sta bene con se stessa ma anche una garanzia di equilibrio per il personale a lui affidato e per i fruitori del servizio che deve garantire.

Per far fronte a questa necessità, c'è uno spazio anche per tutte le Federazioni consorelle e per un'azione combinata con la nostra Confederazione, all'interno delle quali si può o si deve creare uno o più luoghi di confronto delle esperienze e di consolidamento delle diverse identità professionali. Tutto ciò già avviene in parte tra settori del privato in cui esiste fin d'ora una mobilità professionale ben più attiva di quella di un passato remoto. Ma va introdotta anche tra settori pubblici e privati, che finora si sono ignorati. Rivolgo perciò un appello al presidente confederale e ai colleghi delle altre Federazioni perché si rendano disponibili a creare occasioni di confronto, prima di tutto informali ma proprio per questo più autentiche, a vantaggio di tutti.

Un'ultima riflessione corre l'obbligo di fare sul ruolo delle Organizzazioni di rappresentanza, che in questo periodo non godono di buona salute, anche perché oggetto di attacchi e di generalizzazioni talvolta eccessive ed ingiuste da parte del Governo. Naturalmente mi riferisco alle Organizzazioni di categoria come la nostra, che rischiano di essere guardate con diffidenza solo per appartenere al *genus* dell'Associazione sindacale, anche se del sindacalismo generalista non hanno mai condiviso obiettivi e modalità di azione. Delle Associazioni come le nostre c'è un gran bisogno invece. Basterebbe pensare alla formazione continua e alla costruzione di un'identità trasversale dei profili attinenti alle alte professionalità e ai dirigenti, entrambi obiettivi imprescindibili nell'azione associativa. Ma bisognerebbe anche saper valorizzare il loro apporto in direzione del cambiamento, che solo attraverso una riflessione collettiva può essere potenziato e indirizzato a buon fine. Le alte professionalità e i dirigenti vogliono fortemente l'innovazione delle pubbliche amministrazioni, ma chiedono anche di essere considerati parte attiva e competente nei processi di attuazione. Per tornare al sindacato, secondo il nostro modo di interpretarne ruolo e natura, non si pretende di riesumare le pratiche defatiganti della "concertazione", che abbiamo sempre subito ai tavoli ufficiali, ben consapevoli che poco di buono ne potesse scaturire. Ma vorremmo che ci venisse riconosciuto la capacità di conoscere, di capire, di vagliare e consigliare, che fanno intrinsecamente parte del nostro DNA professionale.