

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

27 Ott 2016

Merito ed etica per il rilancio della Pa

di Giovanni Urbani

Merito ed etica nella pubblica amministrazione sono due concetti distinti, certamente non slegabili, appartenenti alla stessa matrice. Spesso si parla e si sparla dell'uno e dell'altra quando notizie eclatanti ci raggiungono con i media tradizionali e non, altrimenti ne sentiamo sì l'importanza, pur avendo la netta sensazione di una distanza da noi e di un'impotenza nel cadere in meri slogan.

L'etica pubblica ha molte definizioni e anche delle più disparate: è la morale dei gruppi, delle collettività di persone o delle azioni collettive e pubbliche, in altre parole quella che noi chiamiamo anche la morale sociale.

Il merito, invece, per l'Enciclopedia Treccani è «il diritto che con le proprie opere o le proprie qualità si è acquisito all'onore, alla stima, alla lode, oppure ad una ricompensa, in relazione e in proporzione al bene compiuto (e sempre in conformità ad un principio etico universale che, mentre sostiene la libertà del dovere, afferma la doverosità dell'agire morale)». Nella nuova cultura aziendalistica del pubblico, dalla fine degli anni '90, il merito è collegato ai risultati ottenuti in base ad obiettivi posti ex ante con indicatori di outcome o output - con i passi compiuti con la Riforma Brunetta e, più recentemente, con la Riforma Madia.

Etica vs corruzione

L'annoso problema dell'etica nella gestione della pubblica amministrazione è, nel Paese Italia, socialmente d'enorme rilevanza: ormai da tempo le istituzioni internazionali mostrano un sistema pubblico e imprenditoriale imbrigliato nelle maglie dell'illegalità e delle inefficienze. Il costo economico della corruzione è così ingente da determinare una grave perdita di competitività del Paese e pericolose conseguenze sul bilancio dello Stato. Un fenomeno «sistemico e gelatinoso» (Raffaele Cantone, Presidente Anac) è la corruzione: così dilagante da minare le fondamenta stesse del nostro sistema democratico. La disaffezione dei cittadini alle istituzioni e la lontananza dalla Stato possono portare – ancor più in un periodo di crisi e rimodulazione delle identità e appartenenze come l'attuale contingenza storica – ad un grave scollamento del tessuto politico-sociale del Paese.

Perché non esiste meritocrazia e si manifesta la corruzione? - chiederebbe candidamente un bambino. Da noi il problema non è tanto la violazione della legge, ma un atteggiamento omissivo, una cultura dell'inefficienza e del malcostume. Mentre la corruzione penalmente rilevante si combatte con la repressione, per le forme legate all'atteggiamento compiacente dei funzionari pubblici (e più spesso dei politici) si combattono con meccanismi organizzativi e procedurali, agendo su percorsi virtuosi e trasparenti, puntando su deontologia che va ricostruita e sulla formazione del personale (in tale contesto ci si sta iniziando a muovere lentamente con gli input delle leggi 190/2012 e 69/2015).

Il familismo, tutto italico, ha da tempo spiegato nei fatti come siamo più "parenti" che cittadini responsabili (casi eclatanti negli incarichi universitari) e, in tale dimensione sociologica, si individua l'origine di questo diffuso malcostume e si rintraccia nella scarsa coscienza civica che ci connota la genesi degli atteggiamenti illeciti messi in atto dai "furbastri" contro il Paese.

Come cambiare la situazione

La promozione di una condanna sociale della corruzione, forte e credibile, è il primo strumento da mettere in campo nella lotta al pubblico malato e arrivare ad un cambiamento culturale generale in tema di rispetto delle istituzioni.

Sul fronte esterno alle istituzioni è pertanto necessario intervenire sull'educazione civica, è indubbio che sul fronte interno il cambiamento culturale debba interessare in primo luogo il capitale professionale alle dipendenze delle amministrazioni. Esistono, ad esempio, doveri del personale pubblico nella carta costituzionale che sono già intrinsecamente anticorrottivi ma poco enfatizzati:

- l'articolo 28: «I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»;
- l'articolo 54: «Tutti i cittadini hanno il dovere d'essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

Questo bisogno d'autorevolezza, di credibilità, di giustizia da parte delle istituzioni pubbliche è il fondamento, il presupposto necessario per l'etica pubblica, e ciò vale sia nei confronti degli amministratori e dipendenti che dei cittadini. Per quanto riguarda gli impiegati pubblici e, soprattutto, i pubblici amministratori, ricordo che un tempo si parlava molto di "spirito di servizio", forse anche troppo, ma era una prospettiva densa di significato etico. Termini non molto diversi sono il rispetto delle istituzioni, il sentirsi – per amministratori e dipendenti – come servitori dello Stato, tutti bei modi di esprimere la stessa realtà, con termini oggi ormai quasi scomparsi dal lessico e dalla riflessione; com'è scomparsa la convinzione che il fine d'ogni istituzione pubblica, e d'ogni agire privato rispetto ad ora, debba essere la promozione del bene comune.

Meritocrazia e responsabilità

Il concetto di meritocrazia è dunque strettamente legato con il problema morale, e particolarmente con quello della responsabilità individuale delle azioni, che è necessario presupporre perché possa aver luogo un merito per ciò che si è compiuto bene e un demerito per ciò che si è compiuto male.

Etica ed efficienza devono andare di pari passo per il rinnovamento del sistema pubblico italiano. Sono due facce della stessa medaglia, il nostro paese muore per la mancanza di meritocrazia a tutti i livelli e per il dilagare di una mala amministrazione che spesso sfocia in "corruzione" e la valutazione delle performance può certamente facilitare il percorso. Valutare le performance, organizzativa e individuale, nella prospettiva futura di medio termine, non significa certo semplice osservanza di "procedure", ma capacità etica di produrre cambiamento in avanti per tutti i cittadini, interni ed esterni alla pubblica amministrazione.

Ad esempio sull'inutilità di aggiungere regole, per la facile corruzione nei lavori pubblici, non serve un nuovo Codice degli Appalti (il recente Dlgs 50/2016) ma evitare che si creino i "cartelli" tra aziende.

Cambiamento: in Italia in questo momento il nuovo disegno sulla dirigenza, perseguito dalla Ministra Madia, pone molti interrogativi sulla reale indipendenza dei tecnici, peraltro sancita da molti anni dal legislatore. Le amministrazioni sceglieranno i propri dirigenti all'interno dei ruoli (4 distinti) per affidare gli incarichi quadriennali, rinnovabili una sola volta ed esclusivamente nei casi in cui l'incaricato abbia ottenuto una valutazione positiva della performance individuale. Tutto andrebbe bene se la valutazione in Italia funzionasse e se la politica non utilizzasse l'arma del ricatto dell' «incarico a tempo» con la dirigenza.

Il modello americano

Ma altrove, cosa succede? Esiste un modello da seguire? Negli Stati Uniti la lotta alla corruzione e il merito hanno un senso compiuto, un benchmark interessante ed apparentemente semplice per noi.

Solo nove sono i principi del «Merit System» che – in base a quanto previsto dal Codice delle leggi pubbliche Usa (Titolo V, Sezione 2301) – presiedono al rapporto di pubblico impiego nell'Amministrazione federale. Nell'amministrazione pubblica Usa, i 9 principi del merit system non sono relegati allo stadio di pura enunciazione, ma, ricevono tutela concreta e specifica delle tre agenzie indipendenti che si occupano di pubblico impiego. Punti focali in sintesi sono: 1. «...la selezione e l'avanzamento devono essere determinati esclusivamente sulla base delle relative capacità, conoscenze e competenze, dopo un concorso leale e aperto, che assicuri che tutti ricevano pari opportunità...», 4. «...Tutti i dipendenti devono mantenere elevati standard d'integrità, condotta, e attenzione all'interesse pubblico...», 6. «...I dipendenti devono conservare il posto in virtù dell'adeguatezza delle loro prestazioni, le prestazioni inadeguate devono essere corrette e saranno congedati i dipendenti che non possono o non vogliono migliorare le loro prestazioni per raggiungere gli standard richiesti...», 8. «...I dipendenti devono essere protetti contro azioni arbitrarie, favoritismi personali o la coercizione per scopi politici di parte...». Questo benchmark significativo su applicazione reale in un paese leader, con un taglio volutamente semplice e pratico, può fornire indicazioni utili per effettuare il cambio di mentalità: possiamo certamente apprendere da questa esperienza matura per migliorarci. Merito ed etica nella pubblica amministrazione italiana sono elementi fondanti per il rilancio del Paese, qualche timido passo in avanti è stato fatto negli ultimissimi anni, occorre oggi un nuovo resettaggio: per permettere di elevare la Pa italiana occorre liberarla da pesi che, più che normativi, sono organizzativi e comportamentali.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved