

Riforme e ruolo della dirigenza pubblica

di Alberto Stancanelli ¹

Il primo dato di fatto incontrovertibile è che, ad oggi, permane una situazione di crisi culturale nonché di *leadership* della dirigenza pubblica nel governo dei processi amministrativi, verso i propri collaboratori e nella percezione che i cittadini hanno della dirigenza pubblica e nell'amministrazione pubblica in generale.

Prima di addentrarmi nella questione della responsabilità "culturale", *della* e *nella* pubblica amministrazione, credo sia di ausilio fare anzitutto un ragionamento sulle riforme che si sono susseguite nell'ultimo ventennio, anche al fine di valutare e contestualizzare le innovazioni più recenti, specie quelle intervenute (o tentate) con la riforma Madia.

I primi interventi normativi destinati a novellare profondamente il volto e il ruolo della P.A. sono state poste in essere negli anni Novanta, anni densi di cambiamenti sia a livello normativo che sul versante più squisitamente organizzativo, oltre che politico.

Basti pensare alle riforme riconducibili al Ministro Sabino Cassese all'inizio degli anni Novanta, riforme che hanno mutato la *forma mentis* nelle amministrazioni e dello stesso Dipartimento della Funzione Pubblica con la presa di coscienza per cui non servono soltanto controlli esterni, ma

¹ Intervento di **Alberto Stancanelli, Capo di Gabinetto del Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno**, al seminario di presentazione del 10° rapporto annuale su "La pa vista da chi la dirige" il 22 marzo 2017 - <http://www.eticapa.it/eticapa/il-giudizio-dei-dirigenti-pubblici-sulla-riforma-madia-e-sulle-proprie-funzioni/>

soprattutto interni all'apparato amministrativo stesso, in quanto maggiormente funzionali ad evidenziare le mancanze e le disfunzioni. Una riforma del sistema dei controlli, questa del Ministro Cassese, diretta ad affermarsi in un'ottica di autoanalisi dell'amministrazione, che ha posto le basi per un'amministrazione per obiettivi e per risultato.

Alle innovazioni sui controlli e sul ruolo della politica e della dirigenza hanno fatto seguito – lo ricordo per la loro importanza nell'ambito del discorso che si sta seguendo in tale sede – negli anni successivi le riforme dal 1997 al 2001.

In quel periodo si è agito praticamente su tutti i profili attinenti l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione: decentramento delle funzioni, principio di sussidiarietà, rimodellamento delle attività amministrative e dei procedimenti, nonché ripubblicizzazione dello *status* del dirigente pubblico nell'ottica di una maggiore fiducia costruttiva nel rapporto tra politica e dirigenza. In particolare, l'orientamento seguito è stato quello secondo cui, in questo settore, le riforme andassero fatte non dall'alto, bensì dal basso, ossia in prima battuta raccogliendo le indicazioni dei dirigenti e dei funzionari. Nel periodo 2006-2008 si ritorna a parlare di innovazione amministrativa con l'implementazione delle riforme Bassanini. Non a caso la prima ricerca di Promo P.A. sulla "P.A. vista da chi dirige" si contestualizza proprio negli anni in cui si cerca di riprendere un discorso innovativo del ruolo della pubblica amministrazione e non solo di strumento di contenimento dei costi voluto dal Governo Berlusconi nel periodo 2001-2006 con la "sterilizzazione" di fatto dei processi di modernizzazione, precisamente nel 2007, momento storico in cui si era ritenuto importante raccogliere le opinioni degli operatori del settore.

Nel 2009, la riforma Brunetta, opera tra luci ed ombre un nuovo tentativo di valutazione dell'attività della pubblica amministrazione e dei suoi

dipendenti: il legislatore pone mano a una profonda riscrittura del sistema complessivo dei controlli interni , rimodulando la valutazione, introducendo (meglio, riadattando) il sistema della *performance* che diventa un vero e proprio ciclo con fasi ben scandite, insistendo sul rendimento del pubblico dipendente, sia come singolo, sia inserito in una data struttura organizzativa, nonché sui conseguenti profili di responsabilità.

Si arriva così al 2011-2014 cercando di conciliare il periodo della *spending review* con la necessità di avere una pubblica amministrazione concretamente funzionale alle politiche pubbliche. Viene inaugurato un nuovo ciclo di innovazioni legislative, senza però che le precedenti siano state completamente e perfettamente applicate o conosciute a fondo.

Alla luce dell'*excursus* fin qui condotto sulle riforme normative che hanno connotato il nostro ordinamento nell'ultimo ventennio, occorre guardare ai risultati che emergono dal lavoro di ricerca posto in essere da Promo P.A.

Il **primo aspetto** che si evidenzia è sicuramente quello della necessità di agire meglio e maggiormente sulla **formazione** del pubblico dipendente. In questo, come detto anche in precedenza, un ruolo decisivo può essere svolto anche dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

In tale prospettiva sarebbe infatti auspicabile un Ministro della Funzione Pubblica che non cerchi il suo ruolo soltanto in Parlamento per proporre leggi, ma che, al contrario, vada nelle singole amministrazioni a verificare in concreto il livello di gradimento e soprattutto di funzionamento delle riforme già realizzate e la loro concreta attuazione. Per il prossimo futuro sarebbe auspicabile una moratoria normativa sulla Pubblica Amministrazione, utilizzando tutti i possibili strumenti amministrativi, formativi, applicativi, di monitoraggio e di implementazione di ciò che normativamente già esiste.

Il **secondo aspetto** che rileva attiene alla **qualità della regolazione**. Sembra che il nostro ordinamento sia caratterizzato da una costante ed affannosa ricerca della norma astratta applicabile alla fattispecie concreta: ciò è vero a fronte di un'attività normativa, come la nostra, che pone in essere prima la legge delega, poi necessita del decreto legislativo di attuazione, che a sua volta ha bisogno di una circolare esplicativa alla quale seguono di richieste di pareri.

Quindi in che misura è corretto impostare un discorso sulle esigenze di semplificazione della pubblica amministrazione, se queste non vengono precedute da una necessaria, imprescindibile azione di semplificazione anche sul versante normativo? A fronte di disposizioni di legge oscure, poco chiare, complicate, transitorie, che nella stragrande maggioranza dei casi necessitano di ulteriori atti di attuazione, è normale che si venga a creare, in maniera speculare, una situazione di sfiducia generalizzata.

Ciò, ad esempio, non è accaduto a fronte di riforme importanti, come la l. n. 142/1990 sulla *governance* locale, oppure con quella del procedimento amministrativo recata dalla l. n. 241/1990: si trattava di leggi elaborate da tecnici seri e preparati e alle quali ha fatto poi seguito una applicazione reale e concreta.

Il **terzo profilo** da esaminare attiene al **ruolo del dirigente pubblico** nella struttura amministrativa.

La tendenza cui si assiste è quella che vede una progressiva carenza di *leadership* del dirigente. Non è certo un aspetto positivo, specie alla luce del conclamato criterio della distinzione tra politica, di parte, e gestione amministrativa, riconducibile appunto alla classe dirigente, che non essere di parte bensì deve essere "*apartisan*", dovendo garantire l'attuazione di quei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. sanciti dalla stessa Carta costituzionale.

La politica, infatti, pone in essere scelte di parte, sulla base del principio della rappresentatività democratica, mentre la dirigenza si occupa dell'applicazione tecnica e imparziale delle norme in qualità di funzionari esclusivamente al servizio della Nazione.

In questo sistema si registra, però, una “stortura” di base: è vero che la dirigenza è autoreferenziale – e questo aspetto, specie con riferimento al sistema della valutazione, è stato anche messo in luce dagli interventi dei relatori che mi hanno preceduto – ma siamo sicuri che anche la politica non lo sia? Nel senso che la politica si pone finalità e obiettivi realizzabili nel concreto?

Gli obiettivi a loro volta consistono nelle linee di attività riconducibili alla competenza degli uffici. Ma questi fini sono realmente realizzabili? A che *pro* darsi un obiettivo di bandire un concorso, ad esempio, quando poi non è possibile assumere?

Le soluzioni prospettabili a questo punto possono essere due.

In primo luogo, riaffermare il profilo della distinzione tra politica e amministrazione che è importante per garantire l'imparzialità dell'amministrazione. In questo la riforma Madia sulla dirigenza (non realizzata per la ben nota sentenza della Corte Costituzionale) aveva luci e ombre: interessante ad esempio il conferimento dell'incarico, ma ve ne sono altri, viceversa, piuttosto controversi (a titolo esemplificativo, quelli sulla scadenza dell'incarico dirigenziale e sulla messa a disposizione del dirigente, che finisce per equivalere a una esclusione del medesimo dal sistema). Sulla base del legame fiduciario che connota il rapporto tra qualifica dirigenziale e organo politico, infatti, gli incarichi dirigenziali si contraddistinguono nell'attuale sistema per l'elevato grado di discrezionalità (temperata esclusivamente dalla giurisprudenza del giudice ordinario) di cui

l'amministrazione dispone sia nel momento del conferimento che in quello della revoca dell'incarico.

In seconda battuta, diventa imprescindibile, in questo gioco tra le parti (politica/dirigenza), inserire anche la terza ma non meno importante voce: quella dei cittadini. Io sostengo fortemente, infatti, il ruolo attivo dei cittadini nella valutazione della qualità della prestazione della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti.

Si tratta di un aspetto che è stato previsto anche dalla attuazione della riforma Madia, la quale, nel progetto di *restyling* messo a punto in ordine alla nuova disciplina del pubblico impiego, ha pensato di interpellare i privati nel processo di valutazione dell'attività amministrativa, apportando in tale ottica un giusto correttivo alla riforma Brunetta.

Chiudo il mio intervento con una breve lettura (che ho già fatto in un'altra occasione, ma è utile riproporvi) per ricordarvi come il rapporto politica e dirigenza sia antico e che trovate in *"Storia della Società Italiana - L'amministrazione centrale Sabino Cassese, UTET vol.IX "Una riforma al rogo"* che riassume, anche da un punto di vista storico, i problemi spesso conflittuali nel rapporto tra politica e dirigenza, che una corretta e funzionale distinzione tra politica e amministrazione, con corrette forme di garanzia di indipendenza della dirigenza, può, a mio avviso, risolvere o sicuramente attenuare.

Si tratta di una lettera che Benito Mussolini, Capo del Governo, scriveva ad Alberto De Stefani, Ministro del Tesoro, nel 1923. Scriveva infatti Mussolini a De Stefani (quindi questo rapporto tra distinzione tra politica e amministrazione, come vedete, è storico): *"È opportuno capire quanto prima se questo Sig. De Bellis [ragioniere Generale dello Stato, ndr] è il Capo del Governo, responsabile ma assoluto, oppure se è un semplice funzionario che deve eseguire. Sta di fatto che, con il suo intervento di ordine deliberativo, egli mina*

continuamente il prestigio del Governo e la gente comincia a dire che al di sopra di Lei, al di sopra di me, al di sopra di tutti, c'è un Dittatore misterioso, fanatico e irraggiungibile che risponde al nome del signor De Bellis.

Il Sig. De Bellis deve rassegnarsi ad essere un semplice, puro funzionario esecutivo, ragioniere, soltanto ragioniere. Oppure deve andarsene. Il Governo non può essere continuamente preso in giro da questo arnese della vecchia politica di Cagoia.”

Prontamente Alberto De Stefani rispondeva a Mussolini:

“Per quanto riguarda il Ragioniere Generale dello Stato, Comm. De Bellis, non c'è nessun motivo perché io possa condividere il Suo giudizio. Non so quali provvedimenti e quale atto amministrativo abbia finora impedito a lei e a me (...). Non è fascista né antifascista, ma per quanto mi risulta a tutt'oggi un fedele servitore dello Stato, che opera secondo gli ordini da me ricevuti, dei quali assumo, come della loro esecuzione, piena ed intera responsabilità.”

Roma, 22 marzo 2017