

Alessandro Bellavista

## Una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini. Il ruolo della dirigenza pubblica

Sommario: 1. Premessa. La necessità di una pubblica amministrazione rinnovata.- 2. Politica e amministrazione: un rapporto sempre conflittuale. La questione della dirigenza pubblica.- 3. La valutazione della qualità dei servizi.

**1.Premessa. La necessità di una pubblica amministrazione rinnovata.** L'emergenza pandemica, che sta ancora interessando tutto il pianeta, ha messo in luce aspetti positivi e negativi della pubblica amministrazione italiana, di cui è necessario che tenga conto chiunque voglia intraprendere un percorso riformatore guidato dalla stella polare del pieno soddisfacimento dei bisogni e delle aspettative dei cittadini.

Anzitutto, la crisi ha spiazzato ineluttabilmente tutte le ricette neoliberiste che propagandavano la messa all'angolo dello Stato e dell'intervento pubblico in economia. Infatti, proprio la pandemia ha dimostrato quanto sia importante il ruolo dello Stato, e delle comunità sovranazionali (come l'Unione europea), nel fronteggiare shock siffatti attraverso politiche di intervento a tutto campo: dal rafforzamento del servizio sanitario, alle campagne di vaccinazione, dall'introduzione di misure di contrasto della povertà e della disoccupazione al sostegno delle attività economiche pregiudicate dalle limitazioni a tutela della sanità pubblica, come le varie forme di *lockdown*.

Per ciò che concerne l'Italia, si potrebbe dire, con una battuta, che, se il Paese ha retto, ciò è dipeso soprattutto grazie al settore pubblico. Per rendersi conto della bontà di tale affermazione basti pensare allo sforzo sovrumano messo in campo dagli operatori del servizio sanitario per assistere la popolazione colpita dal temibile virus. E proprio in questa occasione sono emerse le carenze strutturali, organizzative e finanziarie, della sanità pubblica. Quest'ultima, infatti, da anni, è stata interessata da drastici ridimensionamenti, voluti da un ceto politico interessato a perseguire altri obiettivi e, molto spesso, a sostenere la sanità privata; che, peraltro, proprio in questa occasione (tranne alcuni limitati esempi virtuosi) ha dimostrato tutta la sua incapacità nell'offrire servizi adeguati. Oppure si pensi a quanto fatto dall'Inps che, superate alcune difficoltà iniziali, è riuscito, grazie alle sue dotazioni tecnologiche, ad erogare con relativa celerità i vari sussidi ordinari ed emergenziali ai relativi destinatari. Altro esempio importante è

quello del sistema universitario nazionale che, da un giorno all'altro, come una fabbrica *just in time*, è riuscito ad offrire tutti i suoi servizi, e a svolgere le attività di contesto, in modo telematico, sfruttando le sue diffuse basi tecnologiche.

Ma è evidente che, in questo quadro, sono emerse luci e ombre. Le pubbliche amministrazioni più attrezzate tecnologicamente e, *ça va san dire*, con un *management* e un personale particolarmente motivato, sono state in grado di assicurare, se non ottimi, dignitosi livelli di efficienza. Invece, purtroppo, altre amministrazioni hanno messo in evidenza tutti i loro limiti e le loro incapacità. A questo proposito, guarda caso, s'è trattato soprattutto degli enti pubblici intensamente pervasi dalla politica, come gli enti territoriali, comuni e regioni, in cui, molto spesso, la gestione del personale e della struttura persegue logiche molto distanti dai principi di buon andamento, di imparzialità, di efficienza e di efficacia. Chi è che non ricorda, le numerose trasmissioni televisive che hanno raccontato dell'impossibilità per il comune cittadino di usufruire di semplici servizi, presso gli uffici dei più importanti comuni italiani, come il rinnovo della carta d'identità o il rilascio di una qualsivoglia autorizzazione? E ancora oggi, nonostante, l'allentamento della fase emergenziale e il rientro (talvolta solo formale) di molti dipendenti al lavoro in presenza, dopo lo *smart working*, parecchi servizi sono svolti a ritmi estremamente lenti e il dialogo pubblico funzionario-cittadino resta estremamente complicato; in quanto, nonostante le dichiarazioni pubbliche, l'utente sovente non riesce nemmeno ad entrare in contatto, telefonicamente o via mail, con l'ufficio desiderato. Difatti, dalle trasmissioni e dalle cronache poc'anzi citate emerge un campionario da fare accapponare la pelle e che dimostra come, in molti casi, l'ideale di un'amministrazione al servizio del cittadino resti un vero e proprio mito.

In particolare, l'esperienza dello *smart working* nelle pubbliche amministrazioni, attivato massicciamente a causa della pandemia, è un'utile cartina di tornasole della verifica di tutte queste affermazioni. Difatti, lo *smart working* ha funzionato in modo direttamente proporzionale all'efficienza di partenza delle singole amministrazioni, alle abilità organizzative ivi presenti, alle tecnologie disponibili e, soprattutto, all'effettività della *leadership*. A tal punto che s'è realizzato un distacco abissale, da un lato, tra uffici in cui purtroppo lo *smart working* ha coperto forme di vero e proprio assenteismo mascherato da attività lavorativa o ha incrementato varie tipologie di lassismo e disinteresse endemici; e, dall'altro, strutture in cui questa nuova

forma di lavoro ha intensificato l'impegno individuale e collettivo e ha anche consentito di sperimentare le notevoli potenzialità della digitalizzazione nella prospettiva nell'aumento delle performance.

D'altra parte, il Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Draghi, nelle sue dichiarazioni programmatiche, ha chiaramente affermato che «l'altra riforma che non si può procrastinare è quella della pubblica amministrazione. Nell'emergenza, l'azione amministrativa, a livello centrale e nelle strutture locali e periferiche, ha dimostrato capacità di resilienza e di adattamento grazie ad un impegno diffuso nel lavoro a distanza e a un uso intelligente delle tecnologie a sua disposizione. La fragilità del sistema delle pubbliche amministrazioni è, tuttavia, una realtà che deve essere rapidamente affrontata». E «particolarmente urgente è lo smaltimento dell'arretrato accumulato durante la pandemia. Agli uffici verrà chiesto di predisporre un piano di smaltimento dell'arretrato e comunicarlo ai cittadini». In particolare, il Presidente Draghi sostiene che «la riforma dovrà muoversi su due direttive: investimenti in connettività con anche la realizzazione di piattaforme efficienti e di facile utilizzo da parte dei cittadini; aggiornamento continuo delle competenze dei dipendenti pubblici, anche selezionando nelle assunzioni le migliori competenze e attitudini in modo rapido, efficiente e sicuro, senza costringere a lunghissime attese decine di migliaia di candidati».

Lo stesso Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) sottolinea che «la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni». E perciò si aggiunge che «è evidente che una riforma strutturale della pubblica amministrazione debba tener conto sia dei vincoli interni alla stessa legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili a ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure».

Beninteso, non si può che concordare con tali parole, ma il miglioramento della funzionalità degli apparati pubblici presuppone anche tutta una serie di altri interventi, che agiscono proprio sulla struttura organizzativa. E nelle pagine successive verranno messi in evidenza quelli ritenuti più importanti.

**2.Politica e amministrazione: un rapporto sempre conflittuale. La questione della dirigenza pubblica.** Infatti, il

percorso verso un'amministrazione al servizio del cittadino resta ancora lungo e molte sono le criticità da risolvere.

Anzitutto, il cuore del problema è socio-comportamentale più che giuridico e sta nei predominanti atteggiamenti del ceto politico. E' noto, infatti, che la politica, in prevalenza, abusi della legittimazione che le spetta, di guidare le amministrazioni, in base al principio democratico; e, di conseguenza, essa tenda ad usare gli apparati pubblici per obiettivi di mantenimento del consenso elettorale se non propriamente clientelari. Ciò si concreta nel rifiuto della politica di governare tramite obiettivi e programmi (come dovrebbe fare) e, invece, nella sua ostinazione ad intromettersi nei più minuti atti di gestione. Questo è il motivo per cui il ceto politico italiano non ha mai voluto attuare effettivamente il fondamentale principio di distinzione tra compiti degli organi politici e degli organi amministrativi (detto in termini sintetici: il principio di separazione tra politica e amministrazione), sancito dalle riforme degli anni novanta del secolo scorso. Attuare veramente il suddetto principio avrebbe significato allontanare la politica dalla gestione concreta con tutto quello che ne sarebbe conseguito. E ciò la garanzia di un'attività amministrativa improntata al pieno rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento.

Pertanto, e purtroppo, si può continuare a lamentare l'assenza, nel settore pubblico, di una dirigenza comparabile, nelle sue logiche comportamentali, a quella esistente nel settore privato. La dirigenza resta nelle mani del potere politico. Questo stato di fatto, prima di tutto, è determinato dalle peculiari caratteristiche del potere di nomina e dal regime degli incarichi a tempo determinato. L'assegnazione degli incarichi più elevati e la loro riconferma spetta agli organi politici che possono scegliere, con elevata discrezionalità, chi proporre a determinati incarichi e chi riconfermare o meno; e in quest'ultimo caso prescindendo del tutto dai risultati della valutazione dell'attività dirigenziale, anche se è pienamente positiva. La breve durata degli incarichi (da tre a cinque anni) fa sì che lo stesso titolare del potere di nomina sia in grado di decidere per ben due volte sulla sorte dello stesso dirigente.

La curvatura fiduciaria del rapporto politica-dirigenza raggiunge l'intensità massima nel caso della possibilità di nominare come dirigenti soggetti «esterni» ai ruoli della dirigenza di carriera, già ampiamente consentita, e ora recentemente estesa (fino al raddoppio delle percentuali originarie!), dal d.l. n. 80/2021, sotto la motivazione della necessità dell'attuazione del Pnrr.

Questa instabilità strutturale della dirigenza fa sì che essa rimanga esposta ad ogni pressione del titolare del potere di nomina, nella speranza di ottenere l'incarico desiderato o di essere riconfermata nell'incarico già ricoperto.

Peraltro, la debolezza della dirigenza, che mette in crisi la regola formale dell'autonomia dirigenziale nella gestione, è enfatizzata da molteplici momenti in cui la politica ha l'occasione di interferire sull'attività del preposto ad un determinato incarico. Anzitutto, gli obiettivi degli incarichi vengono formulati in modo estremamente generico, in modo tale da lasciare alla politica la possibilità di intervenire a piè sospinto formulando direttive e indirizzi che, sovente, sono atti di concreta gestione. Inoltre, la genericità della formulazione degli obiettivi consente alla politica di utilizzare, per la realizzazione di specifiche missioni, più dirigenti innescando tra quest'ultimi, una sorta di competizione a chi poi, in concreto, si dimostri più pronò ai capricci del titolare del potere di nomina.

Come si vede, tutto questo produce una sostanziale violazione dell'anzidetto principio di distinzione, perché consente alla politica di condizionare profondamente la gestione amministrativa, pur restando formalmente irresponsabile.

La mortificazione del ruolo manageriale della dirigenza è altresì consacrata dalla persistenza di tutta una serie di vincoli normativi e di responsabilità diffuse che ostacolano, pur quando possibile, una gestione improntata a canoni simili a quelli della dirigenza privata.

Le ricette per sciogliere questi nodi problematici sono note e condivise dalla maggioranza degli esperti della materia. La linea guida dovrebbe essere costituita dalla realizzazione in concreto del suddetto principio di distinzione, soprattutto rafforzando la dirigenza pubblica sul piano strutturale. Si tratta, infatti, di agire, anzitutto, su tutte le porosità normative che espongono quest'ultima alle indebite pressioni della politica e ne influenzano l'azione. Sicché, un ruolo cardine dovrebbe essere svolto dalla valutazione sull'operato dirigenziale, i cui risultati dovrebbero vincolare ogni scelta in ordine alla nomina o alla conferma in un incarico, oltre che, ovviamente, per quanto concerne l'eventuale revoca *ante tempus* del medesimo incarico. E' chiaro che un funzionamento virtuoso della valutazione presuppone che essa sia svolta da soggetti assolutamente indipendenti dagli organi politici di governo delle amministrazioni. E quindi i valutatori andrebbero scelti tramite procedure che garantiscano l'autonomia e l'imparzialità dei valutatori. Il che, ovviamente, implica la necessità di imporre una

procedura di formulazione degli incarichi che li ancori effettivamente alla realizzazione di obiettivi specifici e concreti e accompagnati dalla dotazione delle indispensabili risorse finanziarie.

Gli incarichi dovrebbero essere o a tempo indeterminato, con possibilità di revoca anticipata per giustificato motivo, o a tempo determinato ma con una durata minima almeno pari a quella della legislatura o della carica del sindaco o del presidente della regione. In altri termini, la durata minima dell'incarico dovrebbe essere tale da attribuire la decisione circa la riconferma o meno del medesimo dirigente ad un titolare del potere di nomina probabilmente diverso da quello originario. Così, il dirigente sarebbe indotto a difendere la sua autonomia gestionale, in quanto consapevole della dipendenza del suo destino più dalla bontà dei risultati amministrativi che dalla soddisfazione dei desideri (anche quelli più reconditi) di chi lo abbia nominato.

Peraltro, sono da eliminare tutte quelle disposizioni che consentono di revocare l'incarico dirigenziale senza adeguata giustificazione, limitando tale possibilità ai soli casi di accertata responsabilità dirigenziale. E comunque vanno poste adeguate garanzie per il dirigente, in modo da evitare che i processi di riorganizzazione si risolvano in una revoca *ante tempus* dell'incarico; e, *rectius*, che la riorganizzazione degli uffici (spesso attuata *ad hoc*) operi come una sorta di cavallo di Troia per frantumare la regola della durata minima dell'incarico. E' poi necessario stabilire che, qualora abbia ottenuto una valutazione positiva, il dirigente abbia un vero e proprio diritto alla riconferma nell'incarico; ammettendo lo spostamento ad altri incarichi solo a seguito di una trasparente negoziazione con lo stesso dirigente.

Va sottolineato che, di fronte sia ad usi disinvolti del potere di revoca dell'incarico sia della mancata conferma del medesimo senza valutazione negativa, la tutela dell'autonomia dirigenziale non può essere fondata su misure di tipo economico, come invece continua a fare la relativa contrattazione collettiva. Qui si realizza, di fatto, una transazione monetaria con il dirigente allo scopo di catturarne l'acquiescenza, a prezzo, però, dell'interesse generale. E, inoltre, queste clausole contrattuali (nonostante il sorprendente parere positivo della Corte dei conti in sede di certificazione dei relativi contratti collettivi) sono del tutto illegittime perché invadono un campo chiaramente riservato alla regolazione unilaterale: quello del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali.

Un punto decisivo è quello della salvaguardia della professionalità della dirigenza che è la preconditione per una sua effettiva autonomia ed imparzialità. Ciò significa che la dirigenza deve essere in prevalenza di «carriera»; e quindi deve essere reclutata, ed entrare negli specifici ruoli, solo attraverso procedure concorsuali aperte e realmente meritocratiche, volte alla scelta dei migliori. Il che implica, di conseguenza, una fortissima riduzione della possibilità di preporre agli incarichi dirigenziali soggetti esterni ai ruoli della dirigenza, spesso nominati senza alcuna forma di selezione pubblica. Peraltro, la sola possibilità di nomina degli «esterni», com'è noto, diffonde nella dirigenza di ruolo il timore di non essere considerata per l'affidamento degli incarichi più prestigiosi e, pertanto, induce in essa atteggiamenti di totale conformismo e acquiescenza nei confronti della politica. La nomina di dirigenti esterni ai ruoli della dirigenza andrebbe realmente condizionata a situazioni del tutto episodiche ed emergenziali. Situazioni che sarebbero veramente residuali se si avesse il coraggio di avviare un profondo ringiovanimento e rafforzamento della dirigenza pubblica di ruolo, attraverso un adeguato e razionale incremento degli organici dirigenziali ad ogni livello di governo.

Semmai, potrebbe essere opportuno, come suggerito da alcuni, spezzare la figura della dirigenza in due tronconi: quello della dirigenza di ruolo o di carriera, competente in via esclusiva della gestione concreta e destinataria delle garanzie poc'anzi esposte; e quello della cosiddetta «dirigenza fiduciaria», assoggettata ad un regime meno garantista, come lo *spoils system*, perché inequivocabilmente legata all'ideologia e agli orientamenti politici del titolare del potere di nomina, e quindi affidataria di soli compiti di collaborazione con gli organi politici, come la formulazione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Un ulteriore, ma indispensabile tassello, è quello della liberazione della dirigenza pubblica da tutti gli orpelli burocratici, dagli attuali astrusi condizionamenti normativi e dai molteplici ridondanti controlli che ne ostacolano un'attività effettivamente manageriale improntata ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità.

**3.La valutazione della qualità dei servizi.** Nel settore privato il mercato svolge il ruolo di valutatore della capacità concorrenziale dell'impresa. E difatti, l'impresa che non regge la concorrenza è espulsa dal mercato. Il che induce gli imprenditori ad avere di mira, costantemente, l'accrescimento della propria

competitività, mediante l'innovazione di processo e di prodotto, sfruttando al massimo tutti i fattori disponibili. Sicché, si può affermare che, in ultima analisi, il mercato è il giudice dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione dell'impresa privata.

Com'è noto, invece, le pubbliche amministrazioni (tranne appunto le società in mano pubblica che non sono qui oggetto di esame) non operano nel mercato concorrenziale. E pertanto sorge la necessità di escogitare un meccanismo di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Per lungo tempo s'è pensato che, proprio perché le pubbliche amministrazioni vivono nel particolare «mercato politico», allora il giudizio sul loro operato dovrebbe essere affidato esclusivamente al corpo elettorale che, alle scadenze prefissate, avrebbe l'occasione di esprimere la propria valutazione sulla guida politica dei vari enti pubblici. Tuttavia, l'esperienza ha messo in luce come, sovente, il voto dei cittadini sia influenzato da motivazioni ben distanti da un'effettiva considerazione della qualità dei servizi offerti dall'amministrazione il cui vertice è sottoposto alla valutazione dell'elettorato. D'altra parte, quasi sempre, il cittadino non ha tutti gli strumenti informativi che gli consentono di esprimere una valutazione pienamente informata quanto alle reali responsabilità dell'inefficienza di un servizio: cioè, se effettivamente dipendenti da un'incapacità gestionale ovvero da fattori esterni o fortuiti.

La persistente crisi economica ha, peraltro, indotto una crescente riduzione delle risorse pubbliche e ha determinato la necessità di escogitare adeguati meccanismi valutativi circa l'uso corretto, efficiente ed efficace delle scarse risorse ormai disponibili. Così, ormai da anni, uno dei temi principali del discorso pubblico è diventato quello della valutazione delle pubbliche amministrazioni. Il problema è dato dal fatto che le tecniche valutative sono state applicate senza una visione d'insieme e, soprattutto, più in un'ottica punitiva che collaborativa. Vale a dire, il valore aggiunto della valutazione è proprio quello di rompere l'autoreferenzialità delle amministrazioni, aiutandole ad acquisire piena consapevolezza della propria missione e quindi a migliorare servizi ed uffici, nell'ottica del pieno soddisfacimento delle aspettative del cittadino. In Italia, purtroppo, si è verificato che la valutazione ha rappresentato una strategia di *marketing* politico, usata in modo opportunistico, e con intensità differenti a seconda degli interessi dello stesso ceto politico. Si pensi solo al fatto che il sistema universitario nazionale rappresenta uno dei settori pubblici più pervaso da molteplici momenti valutativi, interni ed esterni,



talvolta del tutto inutili e cartacei, talvolta volti a selezionare, con criteri esoterici e contestabili, i destinatari di risorse sempre più scarse. Ciò è dipeso dal fatto che, a partire dai primi anni duemila, il ceto politico, in modo bipartisan, con la collaborazione di campagne di stampa non disinteressate, ha individuato nell'Università italiana la sentina di molti dei mali della società: e cioè, un luogo dove dominano familismo, nepotismo e corruzione. Come se queste criticità non fossero caratteristiche strutturali della società italiana, che infatti contribuiscono a bloccare il cosiddetto ascensore sociale e favoriscono la successione, per via ereditaria o per l'appartenenza a gruppi elitari, di molti mestieri di punta. Ma tant'è. Ciò ha giustificato la sottoposizione delle Università ad una sorta di cura da cavallo per redimerle dei loro peccati, a tal punto che, docenti universitari e personale amministrativo, trascorrono parecchio del loro tempo, invece di dedicarsi alle missioni istituzionali, a dovere compilare moduli e formulari per rispondere ai dettami imperativi dei molteplici processi valutativi.

Ma, guarda caso, lo stesso non s'è verificato nelle amministrazioni dove il peso della politica è più forte, e che sono diretta espressione del corpo elettorale: come i comuni, le regioni, i ministeri. Qui le tecniche valutative sono state introdotte con particolare prudenza e restano sempre di tipo autoreferenziale: e cioè, il controllo del processo valutativo rimane, in qualche modo, nelle mani di chi ha la guida politica dell'ente e quindi è difficile che possa avere una relativa oggettività e che non possa essere addomesticato.

Pertanto, una necessaria condizione di contesto, per la costruzione di un'amministrazione al reale servizio dei cittadini, è la rottura dell'autoreferenzialità delle amministrazioni pubbliche circa la valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi offerti. Estremamente importante è quindi la valorizzazione di forme di valutazione esterna sull'operato delle amministrazioni pubbliche, in modo tale che così si inneschi una reale alternativa funzionale al giudizio che opera il mercato sulle organizzazioni private. Per quanto sia un mito l'idea della pura oggettività delle pratiche di valutazione, è evidente che esse, comunque, possono essere ben costruite, specie con la partecipazione sia degli stessi soggetti da giudicare sia dei cosiddetti *stakeholder*, rendendole in grado di fornire, in questo caso, ai cittadini-elettori più sensibili sufficienti elementi per scelte elettorali più oculate e a favore di partiti e movimenti che già ora concepiscono che la politica non può essere tutto e

che necessita, per realizzare i suoi programmi, di un apparato burocratico imparziale e veramente competente.

D'altra parte, il problema delle perverse influenze della politica sui dirigenti e sull'intera azione amministrativa non può continuare ad essere sottovalutato. Da tempo si riflette sugli strumenti più opportuni per ridurre l'influenza del cosiddetto «mercato elettorale» sugli organi politici. A questo proposito, nel documento programmatico del 2008, che illustrava gli aspetti generali del suo intervento riformatore, il Ministro Brunetta parlava della necessità di introdurre una sorta di «fallimento politico»: e cioè, un apparato di sanzioni a carico degli organi politici che avessero scelto dirigenti non in grado di garantire l'efficienza delle rispettive amministrazioni o che si fossero resi direttamente autori di decisioni a danno delle medesime. Il che presupponeva che l'eventuale «fallimento politico» andasse accertato tramite forme di valutazione esterna. Ma poi di tutto ciò non si fece nulla. Probabilmente a causa delle paure della politica non venne neppure attuata la previsione della legge delega n. 15/2009 secondo cui le amministrazioni, che avessero raggiunto una soglia di efficienza inferiore allo standard predefinito, in base a tecniche di *benchmarking*, dalla Commissione centrale allora prefigurata (la Civit), sarebbero state gravate da un obbligo di riallineamento, la cui violazione ovviamente presupponeva un adeguato meccanismo sanzionatorio.

Già allora, Carlo D'Orta osservò che tali interventi «sono affetti da un accentuato strabismo individualistico (o individualo-centrico) nel senso che fingono di credere che la efficienza/qualità dell'amministrazione consista nelle prestazioni, premi e punizioni dei singoli dipendenti e non, piuttosto, come invece dovrebbe essere, nella misurazione, nella valutazione, nel miglioramento dei servizi e delle prestazioni resi dalla amministrazione come organizzazione, che è l'unica cosa che davvero interessa alla collettività degli utenti».

Così, è imprescindibile l'attivazione di effettivi ed oggettivi sistemi di valutazione esterna sull'efficacia e sull'efficienza delle politiche pubbliche, sull'impatto dei relativi servizi e perciò sui livelli di soddisfazione degli utenti e dei cittadini.

La valutazione delle rispettive politiche pubbliche consente alle stesse amministrazioni di controllare il loro andamento e di introdurre eventuali correzioni e aggiustamenti per garantire la coerenza dell'azione amministrativa rispetto agli obiettivi prefissati. Solo grazie alla disponibilità di un siffatto patrimonio conoscitivo è poi possibile attivare idonei meccanismi di valutazione della dirigenza e del resto del personale in stretta

connessione con opportune scelte strategiche ed organizzative orientate verso un miglioramento della performance complessiva.

In effetti, anche se esistesse *in rerum natura*, la migliore struttura di controllo interno non riuscirebbe mai a farsi adeguatamente portatrice privilegiata delle istanze della collettività di riferimento, perché sarebbe sempre condizionata dalle pressioni endemiche in direzione contraria. Invece, la presenza di forme di valutazione esterne all'amministrazione può contribuire a migliorare la stessa valutazione interna e la capacità progettuale delle amministrazioni.

Ma, a questo proposito, si assiste, nel discorso pubblico, ad un profondo iato tra gli annunci e le realizzazioni concrete. Già nella stessa riforma Brunetta erano contenute disposizioni volte a collegare la misurazione e valutazione della *performance* organizzativa anche alla «attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività» e a prevedere forme di controllo esterno «dal basso», tramite l'attivazione di meccanismi di *voice* a disposizione dei cittadini/utenti, come la *public review* e la *class action*.

Senonché, questo tentativo è stato a dir poco timido ed inefficace se si osserva che le ricerche e anche i mass media hanno messo in luce la contraddizione esistente tra le dichiarazioni di molte amministrazioni di avere conseguito i propri obiettivi, con la conseguente valutazione positiva dei rispettivi dirigenti, e la realtà effettuale delle medesime amministrazioni non in grado di rispondere ai bisogni più elementari della cittadinanza.

Lunga è la catena delle responsabilità di questo deprecabile ordine di cose che favorisce il mantenimento di una sorta di collusione tra le varie «voci di dentro» e gli «spiriti animali» delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, è evidente che per primo sul banco degli imputati dovrebbe salire il ceto politico che, come s'è visto, disdegna ogni forma di valutazione sul proprio operato che non sia quella dell'ordalia elettorale. Sicché, solo una grande mobilitazione della società e della parte migliore degli attori presenti all'interno delle pubbliche amministrazioni potrà indurre lo stesso ceto politico ad allentare tale resistenza.

E' quasi superfluo osservare che anche l'ultima riforma Madia non ha affrontato, se non con estrema superficialità, il problema cruciale della valutazione. Perché è necessario, come ormai sottolineano gli esperti, non solo valorizzare percorsi di valutazione esterna, ma anche concentrare l'attenzione sulla misurazione (non solo dei meri *output*: prestazioni erogate, costi,

ma soprattutto) dei cosiddetti *outcome*: e cioè, degli impatti dell'azione pubblica nel contesto esterno, e quindi proprio di ciò che conta effettivamente per il soddisfacimento dei bisogni della comunità. D'altra parte, come s'è già detto, una seria valutazione (esterna) dei risultati finali e dell'impatto delle politiche dell'amministrazione sui cittadini-utenti può veramente rappresentare l'equivalente funzionale del giudizio del mercato sull'impresa privata; e così si offrirebbero criteri oggettivi ai cittadini per effettuare, in modo consapevole, le proprie scelte nelle occasioni elettorali, rafforzando e rivitalizzando il sistema democratico.

A seguito della riforma Madia, ci si limita, invece, da un lato, ad una leggera manutenzione dell'apparato del d.lgs. n. 150/2009, tra l'altro, ribadendo, seppure con una nuova formula, che «il sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa concerne» anche «l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività». Dall'altro, per quanto concerne la valutazione esterna, vengono aggiornate direttive, già contenute nella medesima riforma Brunetta, tra cui quelle volte a prevedere la partecipazione dei cittadini al processo di misurazione della *performance* organizzativa e l'introduzione di sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati da parte delle amministrazioni.

Al momento, è possibile affermare che resta alquanto carente la presenza di modelli organizzativi e di valutazione improntati chiaramente alla logica del servizio alla cittadinanza. Le esperienze migliori sono quelle di alcuni enti territoriali delle zone più sviluppate del Paese. E sarebbe auspicabile che fosse stimolata la diffusione di queste pratiche, tenendo conto che un'organizzazione dinamica non migliora solo in base ai propri errori, ma anche apprendendo dai successi delle altre strutture omogenee.

Il recente contratto collettivo dell'area dirigenziale delle Funzioni locali ha previsto che, in sede di contrattazione integrativa, è possibile correlare una quota delle risorse destinate alla retribuzione di risultato dei dirigenti al raggiungimento di «obiettivi, riferiti agli effetti dell'azione dell'ente nel suo complesso, oggettivamente misurabili». Si tratta di un piccolo timido passo verso l'orientamento dell'attività dirigenziale al miglioramento del benessere generale e al soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento. Ma, se si concorda con quanto osservato in precedenza, è necessario fare molto di più.

La strada verso un'amministrazione realmente al servizio dei cittadini è lunga e tortuosa, infestata da trappole e soggetti ostili, però bisogna avere il coraggio di percorrerla con determinazione. Ciò perché ogni movimento in questa direzione rafforzerebbe l'effettività del sistema democratico e contribuirebbe al progresso dell'intera società.