

Breve rassegna sulla Dirigenza delle Pubbliche Amministrazioni

*Analisi sullo stato del management
delle pp.aa. e i possibili interventi per
rafforzarne i poteri e le funzioni*

DI

FRANCESCO VERBARO

ROMA - 17 OTTOBRE 2007

INDICE

PREMESSA	4
GLI OBIETTIVI DELLA RIFORMA E GLI INTERVENTI NORMATIVI	6
1. IL QUADRO GENERALE E I TRATTI COMUNI	6
2. LE DIRIGENZE PUBBLICHE	11
LO STATO DELLA DIRIGENZA PUBBLICA.....	13
1. IL RECLUTAMENTO.....	13
2. LA FORMAZIONE E LA MOBILITÀ	14
3. IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI	16
4. I POTERI DATORIALI E GESTIONALI	17
5. LA RETRIBUZIONE	19
IL FALLIMENTO DI UN MODELLO DI GOVERNANCE.....	23
1. LA PROGRAMMAZIONE E GLI ATTI DI INDIRIZZO	23
2. L'ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE	24
3. LA VALUTAZIONE.....	25
4. GLI EFFETTI SULLA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE	27
ALCUNE PROPOSTE.....	31
1. GLI INTERVENTI LEGISLATIVI.....	31
2. GLI INTERVENTI SUI CONTRATTI COLLETTIVI	33
3. GLI INTERVENTI SULL'ORGANIZZAZIONE	34
4. L'ETICA DELLA DIRIGENZA PUBBLICA	35
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	36
APPENDICE.....	38
LE RETRIBUZIONI DEL COMPARTO MINISTERI (FIGURA 1).....	38
LA CONSISTENZA DELLA DIRIGENZA NEL COMPARTO MINISTERI (TAVOLA 1)	39
I CONTRATTI A TERMINE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (TAVOLA 2)	41
FONTI UTILIZZATE	42

Premessa

La riforma del settore pubblico e delle pubbliche amministrazioni richiede oggi un'attenzione particolare da parte di tutti gli operatori. Da troppi anni si parla di riforme e si annunciano novità e sforzi, che vengono disattesi da una quotidianità che lascia poco spazio all'efficienza per conservare modelli, prassi e dinamiche incompatibili con un'economia globale.

Il contributo in termini di analisi e di proposte non può essere per questo generico, ma deve necessariamente richiamare l'attenzione su alcuni momenti nodali del governo e delle responsabilità sulla cosa pubblica.

Il principio della distinzione tra indirizzo politico e controllo da un lato e gestione dall'altro non ha trovato attuazione nella sua pluralità di aspetti e in particolare nel rapporto tra vertice politico e dirigenza pubblica.

Il vertice politico, nei diversi livelli di governo, non è stato in grado di svolgere il proprio compito in termini di programmazione, assegnazione degli obiettivi e controllo, facendo mancare l'indirizzo e la missione al processo di governo e alla gestione assegnata ai dirigenti, continuando a preferire al contrario l'ingerenza diretta nella gestione.

Una dirigenza pletorica in termini di numeri, senza riferimenti programmatici e obiettivi e senza un sistema di valutazione idoneo a valorizzarne la professionalità è certamente distante dall'obiettivo individuato dalle riforme degli ultimi dieci anni diretto a creare una dirigenza manageriale. Una dirigenza debole per la qualità del capitale umano e per le regole che la governano, che fa comodo a quella classe di amministratori incapace di svolgere le funzioni di programmazione e controllo e che preferisce avere dei funzionari fedeli più che dei manager preparati.

Il dibattito sollevato dal prof. Pietro Ichino, relativamente alla necessità di istituire un nuovo organismo di valutazione della produttività dei dipendenti, fa emergere la debolezza della dirigenza e il fallimento del proprio ruolo. È importante pertanto rendere trasparenti i dati sull'output e sui costi, ma sono necessari innanzi tutto la valorizzazione e la responsabilizzazione della dirigenza. I dati resi noti attraverso il *Libro verde sulla spesa pubblica* del Ministero dell'Economia e delle Finanze ci confermano l'esistenza di una forte debolezza e crisi del settore pubblico nella gestione delle risorse umane e finanziarie. Le inefficienze nella spesa e nella gestione delle risorse umane sono da addebitare ad una funzione dirigenziale compromessa e sempre più distante dai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento. Le imprese e i cittadini tutti si trovano spesso di

fronte a manager pubblici attenti ad interpretare le esigenze della parte politica al governo, perdendo così di vista il ruolo e la funzione ad essi assegnati.

L'organizzazione degli uffici, l'accessibilità anche in via telematica ai servizi, la programmazione e progettazione delle attività, l'applicazione delle norme di semplificazione e di digitalizzazione dell'amministrazione, l'esercizio delle funzioni di garanzia e di controllo, dipendono prevalentemente dalla dirigenza e dalle modalità di reclutamento, formazione e nomina della stessa.

La dirigenza è la figura centrale nel modello di governance del settore pubblico: almeno dal punto di vista normativo. Le dinamiche a cui assistiamo ci mostrano una dirigenza attenta ormai esclusivamente ai "sentimenti" della politica, più che ai principi di imparzialità e buon andamento, fragile e qualvolta isolata a causa del forte potere delle organizzazioni sindacali nel settore pubblico. Una figura assente, nonostante le intenzioni del primo legislatore, che si manifesta come *longa manus* del vertice politico e come tale chiamata a rispondere delle risorse utilizzate in termini di consenso e non di efficienza ed efficacia, rendendo l'amministrazione permeabile a pressioni ed esigenze particolari.

La presenza di professionalità adeguate e qualificate rischia di rimanere circoscritta ed emarginata da un insieme di regole, comportamenti, politiche che pongono su un secondo piano la buona amministrazione e l'efficacia della spesa a favore di logiche formali, corporative e di basso consenso che contribuiscono quotidianamente ad accelerare il processo di crisi del settore pubblico.

Il documento nasce dall'esigenza di intervenire per rafforzare un ruolo e una funzione in crisi, da cui dipende il governo delle amministrazioni e i livelli dei servizi. Una funzione che deve essere di garanzia dell'imparzialità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Gli obiettivi della riforma e gli interventi normativi

1. Il quadro generale e i tratti comuni.

La dirigenza pubblica è stata più volte oggetto di riforme con l'obiettivo di farle svolgere un ruolo centrale nella *governance* del settore pubblico. La contrattualizzazione del rapporto del lavoro del 1993 e la privatizzazione della dirigenza miravano a valorizzare la funzione gestionale nel rispetto dei principi di efficienza ed efficacia, distinguendola dal processo di programmazione, indirizzo e controllo.

Conseguentemente la retribuzione della dirigenza pubblica è stata incrementata e meglio articolata al fine di rispondere a maggiori responsabilità e al conseguimento dei risultati. Il modello di derivazione anglosassone derivante dal *New Public Management* comunque fa fatica ad affermarsi nel sistema di governo italiano, significativamente caratterizzato da un'invasione gestionale della politica e da una visione del settore pubblico fortemente proprietario da parte delle tante corporazioni (partiti, sindacati, dipendenti) che trovano nelle amministrazioni la loro rendita di posizione.

La dirigenza tradizionale, inoltre, non è certamente in grado di interpretare questo nuovo ruolo, riproponendo un modello burocratico di gestione e preferendo, di fatto, una valutazione "politica" alla valutazione sulle competenze e sugli obiettivi.

I tentativi normativi di riforma prodotti da oltre 30 anni hanno mirato ad una "managerializzazione" della figura dirigenziale saltando innanzi tutto il necessario processo di aziendalizzazione delle strutture.

I difetti ben chiari della dirigenza pubblica italiana, così come è venuta fuori dalla riforma contenuta nel d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748, permangono ancora oggi, dopo il D.lgs. 29/1993, nonostante 15 anni di riforme e di interventi normativi. Inoltre, se in una fase iniziale ci si è posti il problema di avere effettivamente una dirigenza delle pubbliche amministrazioni, moderna e responsabile, successivamente gli interventi promossi, all'insegna di un'esigenza di maggiore coesione tra politica e dirigenza che avrebbe reso più efficace il processo decisionale, sono stati diretti ad "occupare" e condizionare le posizioni dirigenziali.

Inizialmente negli anni '90 ci si è posti l'obiettivo di aumentare l'indipendenza della dirigenza, i suoi poteri gestionali e di datore di lavoro e di superare l'inamovibilità attraverso un sistema di valutazione e controllo aziendale. La contrattualizzazione del rapporto di lavoro e del contratto di

incarico dovevano rispondere all'esigenza di superare l'immobilità dall'incarico e di sottoporre a valutazione periodica la dirigenza sulla base di obiettivi assegnati dalla politica.

Alla politica sarebbero spettate le competenze generali in materia di programmazione, indirizzo e verifica sulla rispondenza dei risultati agli obiettivi e agli indirizzi, mentre alla dirigenza la gestione e l'attuazione dei programmi.

Il disegno del legislatore si poggiava su una serie di presupposti che in parte non verranno creati e che in parte verranno man mano a mancare, ad iniziare dal ruolo della classe politica che avrebbe dovuto governare diversamente con programmi e indirizzi e non interferendo sulla gestione. La pretesa è stata quella di costruire un manager pubblico attraverso le leggi e i decreti senza un'aziendalizzazione del settore pubblico al punto tale da lasciare la dirigenza a metà del guado: senza più i riferimenti dell'imparzialità e del buon andamento, quanto mai attuali, e senza ancora i riferimenti aziendali dell'efficienza e dell'efficacia.

Da ciò ne è derivata una pericolosa confusione e la mancanza di chiarezza tra le carenze programmatiche e di indirizzo e i fallimenti gestionali, nascondendo le prime dietro gli ultimi e viceversa e riducendo fortemente l'*accountability* di tutti i soggetti. Per affrontare le problematiche sulla dirigenza occorre essere più realistici sul ruolo del vertice politico e sulle responsabilità da prevedere per esso. La separazione tra indirizzo politico e gestione, tante volte richiamata, quasi a rassicurare tutti i soggetti in campo, si è rivelata una *fiction iuris* pericolosa in quanto di fatto ha reso di difficile attuazione le disposizioni sulla responsabilità politica e dirigenziale.

L'incremento del numero dei dirigenti (rispetto ai dipendenti e ai cittadini), la precarizzazione con le norme di *spoils system*, gli scarsi poteri riconosciuti hanno reso i dirigenti pubblici poco più che dei funzionari ben retribuiti e inadeguati a svolgere le funzioni di manager e di datori di lavoro.

La debolezza della dirigenza costituisce un indebolimento grave del sistema di governo delle amministrazioni che si manifesta negativamente nella gestione delle risorse e ha riflessi sull'efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa. Vi sono troppi vincoli e limiti alla gestione manageriale: la cogestione e l'elevato grado di partecipazione sindacale all'organizzazione sono di forte impedimento, così come una certa "precarietà" nel rapporto con la politica.

Possiamo dire che anche la riforma della "privatizzazione" fallisce, come la riforma del 1972, nel non riuscire a dare poteri reali alla dirigenza. Sono previsti, infatti, l'assegnazione di risorse umane e finanziarie e poteri di direzione, coordinamento, che non riscontriamo nella realtà e che una dirigenza debole non riesce comunque ad affermare nell'azione quotidiana.

La cattiva o buona gestione delle risorse umane e strumentali, il rapporto con le imprese e con i cittadini dipendono dal ruolo e dallo status nell'organizzazione, dalla preparazione e selezione della dirigenza e dalla sua indipendenza rispetto ai desiderata della politica. Per questo gli sprechi che si riscontrano nella gestione del personale e nella gestione delle risorse finanziarie sono da attribuire a questa "dirigenza che non c'è".

Con la "seconda privatizzazione" della dirigenza nel 1998, che si completa con l'adozione del decreto legislativo sui controlli interni e la valutazione della dirigenza, si interviene ancora sul profilo formale del dirigente: la contrattualizzazione della dirigenza generale, la durata degli incarichi, i criteri di conferimento degli stessi, la responsabilità dirigenziale, l'istituzione di un ruolo unico della dirigenza a livello ministeriale. Il Ruolo unico viene istituito per favorire la mobilità dei dirigenti, ma verrà essenzialmente utilizzato per collocare a disposizione i dirigenti non graditi, ricorrendo raramente a procedimenti di valutazione. È previsto un Comitato dei Garanti chiamato a verificare la regolarità dei provvedimenti e degli atti riguardanti la valutazione e la responsabilità dirigenziale.

Nel 2002 il governo appena insediato interviene con la legge 15 luglio 2002, n. 145 modificando le norme sulla dirigenza: aumentano le percentuali di posizioni dirigenziali che è possibile ricoprire con personale esterno e con dirigenti di altre pubbliche amministrazioni; si elimina il ruolo unico e si istituiscono i ruoli dirigenziali; si elimina la durata minima dell'incarico e si riduce la durata massima; si cambiano le regole sul conferimento degli incarichi e quindi si prevede la cessazione "una tantum" di tutti gli incarichi in essere.

Le norme pur circoscrivendo i presupposti e i criteri di conferimento degli incarichi, rafforzando il ruolo della valutazione sui risultati conseguiti, lasciano il conferimento dell'incarico dirigenziale in balia del gradimento assoluto del vertice politico. Le misure si rivelano a regime più garantiste per la dirigenza, grazie all'istituzione di ruoli dirigenziali per singola amministrazione che non consentono di porre a disposizione il dirigente e al controllo sui posti di funzione da parte della Corte dei Conti, ma ha un voluto effetto di cessazione degli incarichi in essere e di mutamento grave del clima organizzativo.

La legge 145/2002, che non ha trovato applicazione nelle regioni e negli enti locali, ha fatto scaturire una serie di disposizioni regionali in materia di incarichi dirigenziali che hanno introdotto varie forme di *spoil system* più o meno estese.

L'intervento legislativo è proseguito incessantemente per rafforzare il ruolo della politica, già forte, e per comprimere la funzione dirigenziale anche con norme sollecitate dalla stessa dirigenza che ne hanno svilito lo status.

Nel 2005 si interviene riducendo il periodo di esperienza lavorativa necessario per transitare dalla seconda fascia dei ruoli alla prima fascia, per ricoprire posizioni dirigenziali generali. Nell'ambito dei diversi decreti legge "omnibus", che caratterizzano questo periodo di produzione legislativa, sono numerosi i tentativi diretti a inquadrare il personale degli uffici di diretta collaborazione, a far assumere il personale dirigenziale a termine senza concorso o a prevedere concorsi riservati per i dirigenti di nomina fiduciaria.

Disposizioni e proposte che rivelano l'atteggiamento complessivamente patologico della politica e della stessa dirigenza nei confronti di questa funzione.

Nel 2006 con il nuovo Governo si interviene sugli incarichi presso gli uffici di diretta collaborazione (Gabinetti) con il D.L. n.181 del 2006 e poi con il D.L. n.262 del 2006 per sottoporre allo *spoil system* gli incarichi conferiti agli esterni e ai dirigenti di altre pubbliche amministrazioni, sia per la dirigenza di seconda fascia sia per quella di livello dirigenziale generale¹.

Poca attenzione viene dedicata ai criteri di conferimento degli incarichi e alle garanzie sulle modalità di conferimento e revoca, mantenendo alla fiduciarità politica assoluta la scelta del dirigente da nominare.

Nel frattempo crescono le posizioni dirigenziali nei Ministeri e nella Presidenza del Consiglio dei Ministri (vedi Tavola 1 in Appendice), e in alcune regioni, anche al fine di assicurare ai rimossi e ai nuovi di nomina politica un incarico dirigenziale. L'organizzazione, il numero di dipartimenti o direzioni dipende sempre di più dalle persone da nominare e a cui assicurare un incarico o dalle strutture da prevedere per nuovi Ministri o sottosegretari (vedi successiva Tabella 1).

Si veda da ultimo la proposta di Dpcm di riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri che prevede la creazione di quattro nuovi dipartimenti². Le strutture in tal modo si rivelano sempre più affette da un "nanismo funzionale" tale da assicurare solo il proprio mantenimento, ma non l'espletamento delle funzioni istituzionali.

¹ Recentemente il Tar Lazio – Roma – Sezione III, con l'Ordinanza 1 ottobre 2007 n. 1143 ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 159, 160 e 161 dell'art. 2 del D.L. 31 ottobre 2006, n. 262 su cui dovrà pronunciarsi la Corte Costituzionale.

² Ogni struttura dipartimentale ha una dimensione minima che comprende delle strutture di supporto amministrativo (ufficio personale, affari generali, et) duplicando servizi che potrebbero essere gestiti centralmente.

Tabella 1 (fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato)

DATI DIMENSIONI DELLE STRUTTURE DI LIVELLO DIRIGENZIALE dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (per numero dipendenti) DATI AL 31/12/2006	
da 0 a 25 dipendenti	136
Da 25 a 50 dipendenti	115
Da 50 a 100 dipendenti	152
Oltre 100 dipendenti	103
TOTALE	506

Le recenti disposizioni contenute nel decreto legge “Bersani” e nella legge finanziaria per il 2007 che prevedono rispettivamente la riduzione della spesa e delle posizioni dirigenziali sono state ampiamente disattese: il Dpcm sui compensi accessori non è stato adottato e le posizioni dirigenziali soppresse sono state quelle di studio e comunque il numero arrotondato al ribasso.

Nel 2007 interviene la Corte Costituzionale con due sentenze importanti, censurando di incostituzionalità la legge 145/2002 e le leggi regionali della regione Lazio e della regione Sicilia e ricordando, con la sentenza 104/2007, che “*la dipendenza funzionale dei dirigenti non può diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio, ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentono la decadenza senza le garanzie del giusto procedimento*”.

La dirigenza ministeriale, e non solo, risente pertanto in questi anni fortemente di questo mutamento continuo del quadro normativo sugli incarichi, come anche delle modifiche, divisioni e accorpamenti, a cui sono sottoposti i ministeri³.

La legislazione regionale si mostra debole anche in questo settore, seguendo il modello ministeriale per soddisfare esigenze “spot” locali, senza rivedere in un’ottica funzionale, grazie all’autonomia riconosciuta l’organizzazione della dirigenza.

Si interviene pertanto anche in tale ambito sulla durata, sul numero delle posizioni dirigenziali e sulla cessazione automatica, mutuando le disposizioni non virtuose della legislazione nazionale.

Di maggiore interesse si sono rivelate le esperienze di riqualificazione della dirigenza effettuate in alcune regioni attraverso piani di esodo incentivato e sistemi di reclutamento qualificati.

Se l’obiettivo della riforma era quello di assicurare al Paese una dirigenza pubblica che guidasse i processi di innovazione, in coerenza con i principi di efficienza ed efficacia, questo lo possiamo considerare un obiettivo mancato.

2. Le dirigenze pubbliche

Un dato emerge con forza dal punto di vista delle regole previste dalle leggi e dai contratti collettivi ed è quello che nel nostro ordinamento vi sono tante “dirigenze”, pur mantenendo il modello ministeriale una grande forza sulle dirigenze degli altri livelli di governo e degli altri comparti.

Analizzati i tratti comuni che possiamo riscontrare in tutti i settori e comparti notiamo alcune specificità.

È utile soffermarsi sulla dirigenza pubblica del settore Regioni e autonomie locali, che riveste sempre più un ruolo centrale nei servizi sul territorio e sulla dotazione infrastrutturale locale. Qui dobbiamo distinguere tra la dirigenza regionale e quella delle autonomie locali.

La prima appare pletorica e scarsamente orientata ai risultati. Le strutture regionali riproducono i difetti dei Ministeri dal punto di vista organizzativo e non appaiono adeguate alle competenze delle regioni così come disegnate dal nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione.

A livello di ente locale si registra una migliore applicazione delle norme sulla dirigenza per quanto riguarda l’assegnazione delle risorse e la valutazione, anche attraverso la differenziazione

³ La modifica dell’organizzazione porta conseguentemente alla cessazione degli incarichi per il mutamento delle competenze della struttura.

delle posizioni dirigenziali dal punto di vista della responsabilità e complessità, mentre ancora più forte è l'influenza politica e l'invasione nell'ambito della gestione. L'impossibilità di mettere a disposizione un dirigente e di affidargli incarichi di studio rende maggiormente stabile tale figura.

Maggiormente diffuso in tali ambiti di governo è il ricorso alla dirigenza esterna, con percentuali ben superiori a quelle dello Stato grazie all'autonomia in materia e alle previsioni contenute nel Testo unico degli enti locali. I dati mostrano percentuali elevate che confermano l'esigenza sentita dagli amministratori di avere una dirigenza "di fiducia", dove ancora una volta la fiduciarità politica prevale su quella tecnica.

In generale le altre "dirigenze" si trovano regolamentate da disposizioni meno aggiornate e forse per questo più garantiste nei confronti dell'indipendenza della dirigenza, ma comunque non in grado di favorire la creazione di una figura manageriale.

Ancora ambigua la figura della dirigenza (in particolare quella amministrativa) in settori come quello degli enti di ricerca e delle Università a causa della mancata distinzione già sul piano normativo tra i compiti di indirizzo e i compiti di gestione e della creazione di figure dirigenziali solo a meri fini retributivi.

Altre dirigenze vengono individuate in altri comparti del settore pubblico (sanità, ricerca) non sempre per individuare la figura responsabile della gestione delle risorse umane e finanziarie, ma per riconoscere a specifiche professionalità compensi e opportunità di carriera migliori.

È oltre modo vero che un certo ritardo degli altri livelli di governo nel recepire o armonizzarsi rispetto alla normativa nazionale, viene ampiamente recuperato quando si tratta di riprodurre norme che aumentano il peso della politica sulla dirigenza: concorsi riservati, ampliamento percentuali da riservare agli esterni, la nomina degli interni utilizzando la riserva per gli esterni e così altre.

La crisi del modello ministeriale e della dirigenza statale si ripercuote comunque sulle altre dirigenze, per la diffusione sia a livello legislativo sia a livello contrattuale delle criticità presenti in tale modello.

È necessario ricordare come a modifiche della legislazione nazionale seguano modifiche delle leggi regionali e che il contratto dei Ministeri, sottoscritto per primo, fa da riferimento ai contratti degli altri comparti e settori.

Lo stato della dirigenza pubblica

1. Il reclutamento

La qualità della dirigenza, relativamente alla professionalità, all'autorevolezza e all'etica che ne caratterizza l'azione, dipende fortemente dalle modalità di selezione e dalle regole che governano la carriera e il conferimento degli incarichi.

A monte vi è, però, un problema di disegno e di individuazione delle posizioni dirigenziali negli ultimi anni create non in un'ottica funzionale ma per assicurare strutture a uomini di fiducia, al personale soggetto a revoca dell'incarico o a nuovi ministri o assessori. Il proliferare di tali strutture coniugato con un sistema di nomina poco selettivo ha compromesso ulteriormente l'autorevolezza e l'indipendenza di tale figura, soprattutto, come vedremo, rispetto alla gestione del personale.

La normativa oggi prevista prevede delle procedure concorsuali pubbliche a cui possono accedere i funzionari, spesso dello stesso Ente, e una procedura speciale di corso concorso riservata ai migliori laureati adottata di rado.

Nella realtà i concorsi pubblici sono stati sempre meno frequenti e si è preferito attivare percorsi speciali, come le nomine a termine e i concorsi riservati a determinate categorie. La crisi delle scuole di formazione pubbliche, organizzate più per il corpo docenti che per i fabbisogni delle amministrazioni, ha poi reso residuale la procedura del corso concorso mutuata dall'esperienza francese. Il corso-concorso, inoltre, è stato a sua volta ridimensionato in termini di impegno formativo non prevedendo quella esperienza presso il settore privato che caratterizza il buon esempio francese.

Quel che si preferisce, soprattutto a livello locale, è la nomina a termine attraverso le percentuali di riserva ad essa destinata, al fine di consentire nomine *intuitu personae*, che vengono poi modificate dal politico di turno.

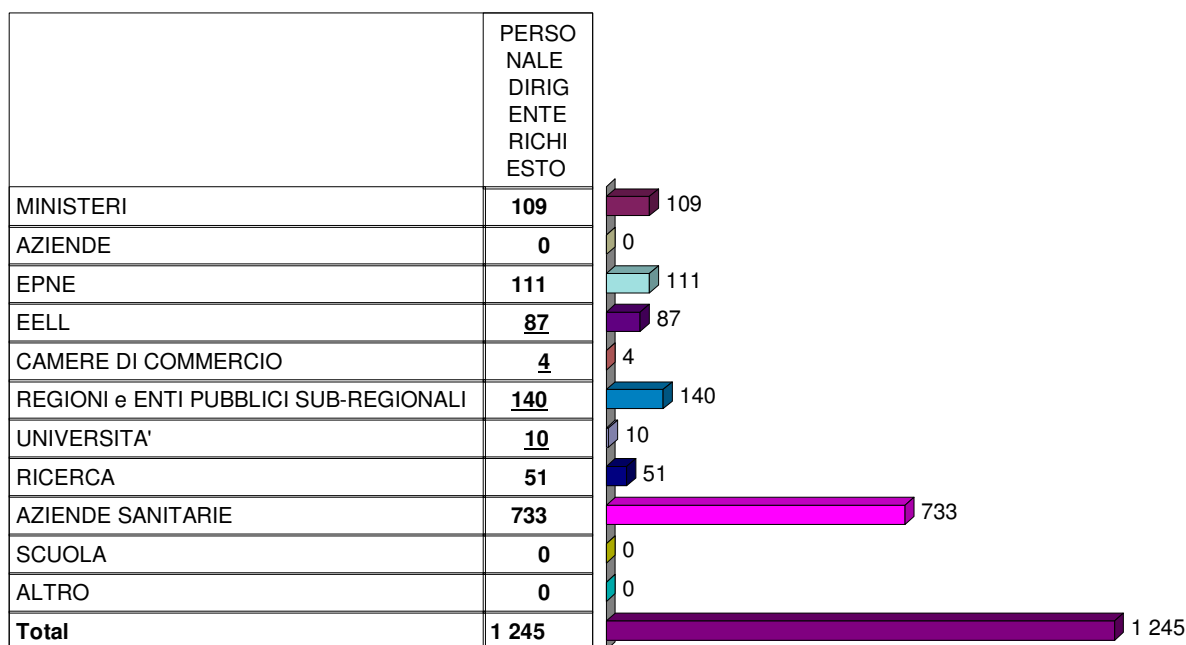
Un altro modo per controllare la dirigenza già nella fase del reclutamento e di "condizionarla" dal momento dell'instaurazione del rapporto è quello di procedere all'assunzione attraverso concorsi riservati, previsti da specifiche norme legislative o regolamentari. Si tende, in tal modo, a sottrarre alla concorrenza del concorso pubblico i "propri" dirigenti e funzionari, dando così un'immagine fortemente negativa della funzione e del sistema di governo della dirigenza.

Positiva si è rivelata a livello centrale l'esperienza del corso concorso della Scuola Superiore della Pubblica amministrazione per il reclutamento della dirigenza dello Stato o per l'iscrizione

all’Albo dei segretari comunali e provinciali, che ha consentito di reclutare delle professionalità giovani e altamente qualificate. Un modello che non si è diffuso sul territorio nazionale e che ha trovato a livello centrale un’applicazione episodica per la resistenza delle amministrazioni nel destinare propri posti di funzione ad una procedura centralizzata e non controllata.

Tabella 2 – Dati procedure concorsuali per il reclutamento della dirigenza avviate nel 2006 (fonte: “Relazione al Parlamento sullo stato della PA” del Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006

Personale dirigente richiesto



Nota: Il dato delle Aziende sanitarie comprende prevalentemente la dirigenza medica.

2. La formazione e la mobilità

La formazione dirigenziale viene considerata come una procedura formale e obbligatoria e non come un investimento, al punto che le amministrazioni cercano di ridurre o saltare il periodo formativo obbligatorio per i vincitori di concorso per dirigenti nello Stato.

Anche la formazione dirigenziale permanente non trova nel settore pubblico la giusta attenzione, essendo considerata poco rilevante ai fini della carriera professionale. Risulta infatti

conveniente per un dirigente frequentare incontri di partito o di organizzazioni sindacali per intrecciare e consolidare relazioni utili per la riconferma o per la nomina ad un incarico più prestigioso, che frequentare periodi di aggiornamento o incontri con altri colleghi europei o in ambito Ocse. È questo un effetto grave della stortura provocata dalla fidelizzazione politica della dirigenza.

Il Rapporto annuale sulla formazione registra una certa difficoltà nella pianificazione della formazione dirigenziale anche per la mancanza di una riflessione sulle diverse figure dirigenziali. Se la figura dirigenziale ministeriale sembra essere unica e generalista, negli altri livelli di governo più frequente è la presenza di figure tecniche. La formazione sulle competenze manageriali non trova un'offerta adeguata e qualificata che risponda alle esigenze specifiche delle amministrazioni, mentre l'offerta formativa rimane posizionata prevalentemente sulla formazione aggiornamento. Una forte criticità si riscontra nell'utilizzo e promozione delle ICT da parte della dirigenza, nell'ambito della quale troviamo professionalità aggiornate e aperte all'innovazione tecnologica che convivono con una dirigenza restia al cambiamento e che delega l'innovazione ai tecnici.

La mobilità della dirigenza è un istituto ampiamente promosso a livello normativo, quanto malamente applicato nella prassi. Se la legge 145/2002 ha ampiamente regolamentato tale possibilità, al fine di consentire una crescita professionale del management pubblico, nella realtà la mobilità dal pubblico al privato o tra diversi livelli di governo ha trovato scarsa attuazione. La pluralità di esperienze non viene infatti valutata ai fini della carriera e del conferimento di incarico. Un utilizzo distorto della mobilità vede i dirigenti soggetti a *spoil system* e in cerca di ricollocazione transitare temporaneamente presso altre amministrazioni in attesa del cambio di Governo e del ritorno del vertice politico "amico". Meno frequente è il ricorso alla mobilità a livello regionale e locale, dove registriamo carriere interne o comunque territoriali.

La scarsa mobilità della dirigenza certamente non costituisce un buon esempio per il personale delle qualifiche e, inoltre, rafforza modi di fare e di pensare tradizionali, non aperti al cambiamento e all'innovazione. Analizzando 100 *curricula* di dirigenti dei ruoli dello Stato (ruoli ex art. 23 del d.lgs. 165/2001) scopriamo che solo il 14% ha avuto esperienze dirigenziali in più di due amministrazioni e solo l'1% è in aspettativa per svolgere un periodo di attività nel settore privato.

Ci troviamo di fronte ad un apparente paradosso dato da una dirigenza "statica" rispetto all'amministrazione, ma "precaria" rispetto allo svolgimento della funzione.

3. Il conferimento degli incarichi

L'attenzione del legislatore sulle modalità di nomina e di conferimento di incarico dirigenziale è stata massima, generando però una situazione di incertezza sulla funzione, con riflessi negativi sull'azione amministrativa.

Nonostante l'attenzione riservata, anche in termini retorici, alle modalità di conferimento di incarico, questa risulta essere la fase di governo della dirigenza più vulnerabile e meno garantita.

Le regole sul conferimento degli incarichi dirigenziali e le procedure di reclutamento sono state più volte cambiate dai diversi governi, di fatto al fine di condizionare le nomine azzerando, spesso in sede di prima applicazione, gli incarichi in corso. Tali norme di *spoil system* hanno indebolito la dirigenza sia attraverso il reclutamento di professionalità non adeguate sia modificando i comportamenti e le regole del management. Le norme a regime in materia di incarichi si sono rivelate inefficaci e sono state ampiamente eluse.

Il legislatore ha enfatizzato l'importanza delle attitudini, delle capacità professionali e della valutazione annuale e finale sugli incarichi precedenti, così come in sede contrattuale ha posto rilievo alla pubblicità dei posti e ai criteri di conferimento degli incarichi. Un insieme di disposizioni ampiamente disattese e che non hanno trovato applicazione se non in termini formali.

Le sezioni addette al controllo della Corte dei Conti nel verificare i provvedimenti di conferimento degli incarichi hanno registrato diverse anomalie che confermano il carattere, di fatto, ampiamente fiduciario della nomina del dirigente. È utile riportare quanto segnalato dalla Corte dei Conti.

Nelle proposte inviate al controllo si è registrato: la mancanza degli obiettivi, il mancato riferimento alla durata, l'assenza dei criteri di conferimento degli incarichi, la mancata pubblicità sui posti da conferire, l'omesso rinvio alla valutazione e in alcuni casi la mancanza del curriculum. Non potrà stupire pertanto la politicizzazione degli incarichi dirigenziali, essendo le procedure prive non solo di garanzie sull'imparzialità e il merito, ma anche del minimo di formalità.

L'ordinamento prevede altresì la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a figure esterne altamente qualificate nei limiti delle percentuali previste, nonché a dirigenti di altre pubbliche amministrazioni. Tale possibilità prevista per poter eccezionalmente attingere a professionalità provenienti dal mondo privato è stata ampiamente utilizzata dalla classe politica al fine di nominare persone di stretta osservanza politica (spesso collaboratori, portavoce o segretari), senza alcun riferimento al merito. I numeri di tale fattispecie sono cresciuti sia per previsione normativa sia per la mancata regolamentazione attraverso dei tetti in molti settori: enti locali, camere di commercio,

università, aziende sanitarie. Negli ultimi anni lo strumento dell'incarico a soggetti esterni all'amministrazione è stato utilizzato per la "promozione" di funzionari privi della qualifica, evitando in tal modo la procedura concorsuale.

4. I poteri datoriali e gestionali

Il dibattito sulle norme relative allo statuto della dirigenza pubblica si è soffermato su due aspetti in questi anni riguardanti, in particolare, il profilo formale. Da un lato l'intervento è stato rivolto alle modalità di conferimento degli incarichi e dall'altro alle modalità di reclutamento: poco si è fatto sul profilo sostanziale e sui poteri da attribuire alla dirigenza.

Occorre operare per rafforzare l'indipendenza della dirigenza, nonché i poteri e le responsabilità della stessa se si vuole migliorare la gestione del settore pubblico e i servizi. Inoltre, se la qualità del capitale umano è centrale, ancor più lo è la qualità della dirigenza pubblica.

In questo quadro di regole la dirigenza cerca ormai non più di gestire ma di accontentare una politica alla ricerca di consenso e debole, dimenticando il rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento e il perseguimento dell'interesse pubblico. L'orientamento agli obiettivi si trasforma facilmente in orientamento politico, a cui si può contrapporre solamente il rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento.

La distinzione tra politica e amministrazione, principio cardine della riforma degli anni '90 in questo modo è rimasta sulla carta. La politica ha nominato la dirigenza, ha gestito spesso direttamente le risorse umane. E, per ultimo, non ha assegnato le risorse finanziarie.

Per questo occorre garantire ad ogni dirigente la possibilità di esercitare le funzioni e i compiti dirigenziali previste dalle norme⁴ superando le restrizioni presenti nelle leggi di bilancio e nei contratti collettivi a proposito del personale assegnato. Eliminando i tanti condizionamenti legislativi e contrattuali è possibile dare trasparenza alla gestione delle risorse finanziarie ed umane e conseguentemente chiamare a responsabilità i dirigenti.

Non vanno nella corretta direzione i primi due contratti collettivi firmati dall'Aran per il quadriennio 2006-2009, successivamente alla stipula del "Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" del 18 gennaio 2007, per i Ministeri e gli Enti pubblici non economici, che prevedono la informazione e la concertazione sugli obiettivi e i piani operativi dei dirigenti.

⁴ In particolare si fa presente come da ricerche sulla dirigenza ministeriale pochi dirigenti affermano di svolgere tutti i compiti elencati agli artt. 16 e 17 del d.lgs. 165/2001.

La debolezza della dirigenza per limiti oggettivi e per carenze manageriali emerge in particolar modo nella gestione delle risorse umane e strumentali. Gli intenti erano i migliori.

La contrattualizzazione del rapporto di lavoro doveva comportare una maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni ed un miglior utilizzo delle stesse. I contratti collettivi sia a livello nazionale che a livello decentrato dovevano garantire una maggiore produttività premiando i migliori e utilizzando al meglio le competenze presenti. Le risorse che i contratti collettivi riservano alla produttività sono scarse e sottoposte a relazioni sindacali svantaggiose. Abbiamo visto invece che le norme contrattuali, e non solo, hanno creato una spaccatura profonda tra mondo del lavoro pubblico e mondo del lavoro privato, creando privilegi e aspettative senza doveri, obblighi o responsabilità.

Oggi abbiamo risorse umane reclutate inutilmente, promosse in categorie superiori senza essere capaci di espletare i nuovi compiti, distribuite in settori e territori a prescindere dai fabbisogni. Tutto a discapito del funzionamento dei servizi.

La spesa per il personale anche con il blocco delle assunzioni è cresciuta notevolmente, come confermato anche di recente dal "*Libro Verde sulla spesa pubblica*", non solo per le tante deroghe al divieto ad assumere, ma per la debolezza della dirigenza nella gestione del personale. Le organizzazioni sindacali conoscono e apprezzano tale stato di fatti e per questo reagiscono duramente ogni qual volta il legislatore prova a mettere dei limiti e dei tetti nella contrattazione di secondo livello, nella quale risultano ampiamente vincitori.

Il dirigente non formula proposte in merito al personale, né ne segue la crescita professionale o il ricambio. I sistemi di valutazione, quando previsti, riducono al minimo il ruolo della dirigenza come responsabile della valutazione, che prevede il più delle volte una procedura defatigante e poco conveniente rispetto alle risorse destinate a premiare il merito.

La mobilità è esclusivamente volontaria anche quando deriva da processi di privatizzazione, trasformazione o peggio di cessione di ramo di azienda, per il quale viene previsto il diritto di opzione con duplicazione di costi e di strutture. Debole o pressoché inesistente il ruolo della dirigenza, in particolare nel reclutamento, nella valutazione per l'assegnazione dell'accessorio, nella progressione economica e in quella di carriera così come nel procedimento disciplinare.

La mancanza di poteri da un lato e le pressioni del vertice politico dirette a soddisfare le esigenze dei dipendenti e delle organizzazioni sindacali hanno fatto venir meno (in certe realtà non sono nemmeno nate) le relazioni industriali nel settore pubblico.

La gestione delle risorse umane nel settore pubblico va rivista in maniera puntuale e non ideologica secondo un approccio mezzi-fini che consenta di reclutare, valorizzare e impiegare i dipendenti pubblici secondo i servizi che si vogliono assicurare. In questo cambio di visuale la dirigenza deve essere il soggetto protagonista e responsabile e non un mero spettatore.

La parcellizzazione delle posizioni dirigenziali ha impedito inoltre di completare la riforma del bilancio, assegnando autonomia e responsabilità di spesa ai dirigenti. L'autonomia di budget invece è stata ulteriormente ridotta dalle leggi di finanza pubblica degli ultimi anni (leggi finanziarie e decreti "taglia spese") dirette a contenere la spesa corrente.

5. La retribuzione

La riforma sulla dirigenza ha avuto delle conseguenze anche sulla struttura della retribuzione che viene disegnata in maniera conforme alla figura manageriale voluta dal legislatore. Accanto ad una retribuzione tabellare si pone una componente accessoria, composta da una retribuzione di posizione e una retribuzione di risultato.

Il legislatore vuole al contempo porre ordine alla retribuzione della dirigenza affermando il principio dell'onnicomprendività del trattamento economico, che remunera così tutte le funzioni e i compiti assegnati dall'amministrazione, anche al fine di evitare fenomeni di crescita dei compensi non controllata.

La componente accessoria è certamente quella parte della retribuzione che qualifica e caratterizza la dirigenza pubblica in termini manageriali. La retribuzione di posizione viene commisurata alla responsabilità ricoperta e alla complessità degli uffici, che viene misurata sulla base di parametri adottati dalle amministrazioni. La retribuzione di risultato viene riconosciuta sulla base di un procedimento che prevede l'assegnazione di obiettivi, l'adozione di un sistema di valutazione e la verifica sul raggiungimento dei risultati. Una componente che doveva avere un carattere eventuale e non automatico, e che non ha acquisito il significato e il ruolo che erano stati individuati nel disegno riformatore.

La "pesatura" della posizione e delle responsabilità richiede l'utilizzo degli strumenti del controllo di gestione e un'analisi dei processi e una verifica sulle risorse assegnate. Non sempre le amministrazioni sono riuscite a differenziare oggettivamente le strutture, retribuendo coerentemente in maniera proporzionale le posizioni ricoperte, preferendo frequentemente far riferimento con criteri discrezionali alla persona che ricopriva l'Ufficio. Se a livello di regioni ed enti locali si registrano con maggiore frequenza differenziazioni razionali e logiche, seppur con una graduazione

limitata, nelle amministrazioni centrali e, in particolare, per gli uffici di livello dirigenziale generale assistiamo all'interno del singolo ministero ad un appiattimento retributivo che poco ha a che fare con il modello manageriale auspicato. Mentre forti e non motivate sono le differenze tra i diversi ministeri. Non a caso con il decreto legge "Bersani" si interviene per individuare uno strumento, un Dpcm, per fissare i trattamenti accessori massimi al fine di ridurre la crescita irrazionale degli accessori e la loro differenziazione irrazionale. La retribuzione di risultato, quindi, si è affermata come voce salariale "dovuta", non essendo legata ad un procedimento di valutazione e misurazione reale, perdendo il suo valore motivante e premiante.

Inoltre, la Corte dei Conti (Deliberazione n. 10/2006/G) nell'indagine condotta sul "La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge 145/2002" rileva come la retribuzione di risultato pesi sempre meno nell'ambito della retribuzione accessoria (inferiore al 30%), acquisendo maggiore rilevanza la componente fissa e stabile nell'incarico quale è la retribuzione di posizione, come è possibile anche vedere dalla tabella sottostante.

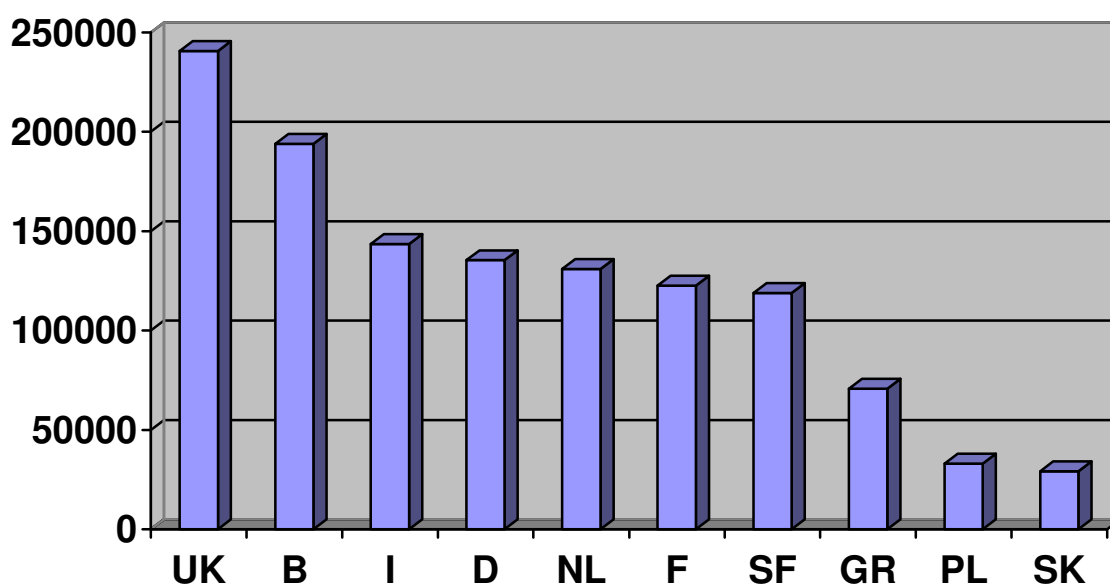
Tabella 3 - Retribuzioni accessorie dirigenti generali - valori medi (fonte: Corte dei Conti, 2005)

Amministrazione	variabile	risultato	accessorio	n. incarichi campione	media variabile	media risultato	media accessorio
LAVORO E POL SOCIALI	1.470.384	264.302	1.734.686	24	61.266	11.013	72.279
DIFESA	562.859	99.168	662.027	10	56.286	9.917	66.203
GIUSTIZIA	642.152	131.990	774.142	8	80.269	16.499	96.768
SALUTE	763.020	154.278	917.298	14	54.501	11.020	65.521
AMBIENTE	501.730	124.930	626.660	6	83.622	20.822	104.443
ATTIVITA' PRODUTTIVE	873.108	208.164	1.081.272	16	54.569	13.010	67.580
COMUNICAZIONI	408.881	92.962	501.843	6	68.147	15.494	83.641
INFRASTRUTTURE	39.279	6.932	46.211	1	39.279	6.932	46.211
TRASPORTI	2.840.526	472.740	3.313.266	54	52.602	8.754	61.357
POL AGRICOLE	740.360	308.000	1.048.360	12	61.697	25.667	87.363
ECONOMIA	6.063.086	999.998	7.063.084	77	78.741	12.987	91.728
INTERNO	217.322	55.079	272.401	4	54.331	13.770	68.100
ISTRUZIONE UNIVERSITA' E RIC	1.559.059	438.103	1.997.162	34	45.855	12.885	58.740
SVILUPPO ECONOMICO	276.903	73.088	349.991	5	55.381	14.618	69.998
BENI CULTURALI	1.702.657	388.669	2.091.326	29	58.712	13.402	72.115
PCM	4.032.170	955.762	4.987.932	82	49.173	11.656	60.828

Interessante sono anche i dati che emergono dalla comparazione tra le retribuzioni dei dirigenti pubblici a livello europeo, e quelli che risultano dal raffronto tra i compensi, sempre a livello europeo, della dirigenza pubblica e del settore privato.

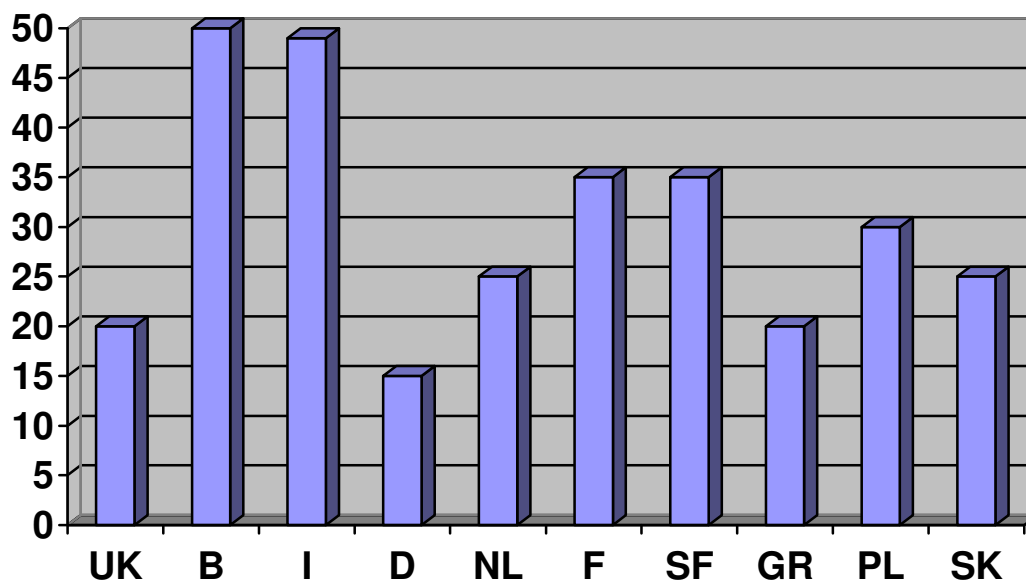
In entrambe le analisi la pubblica amministrazione italiana si colloca tra quelle meglio pagate.

Tabella 4 – Comparazione dei compensi dei dirigenti di vertice della pubblica amministrazione a livello europeo: Differenze in termini di retribuzione lorda. (fonte: HayGroup: A European Pay Comparison for Senior Politicians and Civil Servants, 2007).



Nazione	Euro
Gran Bretagna	240.700
Belgio	194.000
Italia	143.485
Germania	135.400
Olanda	130.800
Francia	122.500
Finlandia	118.900
Grecia	70.700
Polonia	32.900
Slovacchia	29.000

Tabella 5 – Comparazione dei compensi dei dirigenti della pubblica amministrazione a livello europeo. Differenziale tra le retribuzione medie della dirigenza pubblica e le retribuzioni medie del settore privato dei singoli paesi. (fonte: HayGroup: A European Pay Comparison for Senior Politicians and Civil Servants, 2007).



Nazione	%
Gran Bretagna	20
Belgio	50
Italia	49
Germania	15
Olanda	25
Francia	35
Finlandia	35
Grecia	20
Polonia	30
Slovacchia	25

Nota: Come si può notare si passa dalle migliori retribuzioni pubbliche (Belgio e Italia) con circa il 50% del compenso rispetto ai “colleghi” del privato, a quelle più basse pari al 20% (Germania e Gran Bretagna).

Il fallimento di un modello di Governance

Al di là della retorica della riforma le disposizioni riguardanti la dirigenza si poggiano su un importante principio quale quello della distinzione tra funzioni di indirizzo politico e programmazione e compiti di gestione, riservati alla dirigenza.

Un principio come già ricordato più volte affermato, ma rispettato solo formalmente a causa delle reciproche invasioni di campo, ma soprattutto per le modalità in cui sono stati ricoperti sostanzialmente i ruoli disegnati dal legislatore.

Se alla dirigenza vanno imputate le responsabilità in materia di gestione agli amministratori competono i compiti di programmazione e indirizzo da cui parte il processo di governo.

1. La programmazione e gli atti di indirizzo

Le norme sull'organizzazione della dirigenza prevedono che il Ministro (e gli omologhi degli altri livelli di governo) predisponga annualmente, entro 10 giorni dalla pubblicazione delle leggi di bilancio, obiettivi, priorità e programmi ed, in relazione a questi, assegni le relative risorse. Tale processo riveste un ruolo centrale nel modello di governo delle amministrazioni e richiede competenze politiche e tecniche qualificate non sempre presenti nella classe degli amministratori italiani. Per l'esercizio di tali funzioni gli organi di vertice politico si avvalgono di uffici di diretta collaborazione, i quali sono chiamati ad assistere gli amministratori nell'esercizio di tali compiti.

I programmi e gli indirizzi diventano così i documenti sulla base dei quali devono essere valutati i dirigenti e devono essere organizzate le risorse umane e strumentali. Il legislatore della riforma di fatto chiede alla politica una professionalità in termini di governo alto delle amministrazioni non facilmente rinvenibile nel panorama italiano e da cui dipende la virtuosità della fase della gestione che ha come protagonista il dirigente.

L'irrelevanza dei programmi e degli indirizzi, almeno come dato sostanziale, in particolare per le amministrazioni centrali dello Stato⁵ ha compromesso il governo della dirigenza che è stata guidata da "indirizzi" reali tutt'altro che virtuosi e che si sono tradotti in un generale rispondere prontamente ai desiderata del vertice politico a prescindere dal loro valore in relazione ai principi di imparzialità e buon andamento. I programmi e gli indirizzi spesso si sono tradotti in un

⁵ In ambito regionale e nelle autonomie locali la classe politica mediamente ha posto maggiore rilevanza ai programmi e agli obiettivi strategici ed operativi con diverse buone pratiche, frutto anche di un sistema elettorale responsabilizzante.

adempimento formale, non sempre puntuale⁶ come condizione necessaria per corrispondere il trattamento economico di risultato. Questo ha lasciato spazio agli *animal spirits* della politica, tesa a cercare il consenso, la pace interna con il personale e le organizzazioni sindacali e la spesa facile. Gli indirizzi sostanziali risultano spesso confliggenti con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, ma sono certamente quelli da cui dipende la riconferma dell'incarico del singolo dirigente che non riesce più a costituire un "argine" ad esigenze e richieste sempre più corporative e particolari della politica odierna.

Diverso doveva essere, quindi, il ruolo e l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione nell'assistere gli organi politici: dalla cultura unica di taglio giuridico occorreva passare ad un insieme di competenze in grado di svolgere i compiti di pianificazione, indirizzo e controllo. Al contrario, questi uffici di staff hanno conservato il carattere esclusivamente politico e fiduciario e, grazie ad un loro accrescimento non controllato, hanno sostituito la macchina o, nei casi migliori, ne hanno condizionato l'operato.

2. L'assegnazione delle risorse

Secondo compito centrale assegnato dal legislatore alla politica è quello dell'assegnazione delle risorse necessarie all'attuazione dei programmi e per il raggiungimento degli obiettivi.

Una serie di vincoli esterni e una certa opacità sull'assegnazione delle risorse ha, di fatto, indebolito tale fase del processo, rendendo ulteriormente il ciclo di programmazione e controllo quanto mai vuoto e privo di significato.

Le risorse umane sono risultate di difficile gestione per i numerosi vincoli presenti nel pubblico impiego, che nessun governo si è preoccupato di ridurre. Il blocco delle assunzioni, la scarsa mobilità, la mancanza di analisi dei fabbisogni e la rigidità del personale hanno certamente impedito una gestione funzionale delle risorse umane e lo svolgimento dei compiti previsti in materia per i dirigenti.

Le risorse finanziarie risentono soprattutto a livello ministeriale di una riforma del bilancio avviata negli anni '90, ma rimasta a metà, che non ha portato all'adozione di una contabilità economica e del bilancio per budget. La distribuzione delle risorse avviene su base storica senza riuscire ad operare nella logica della *spending review*, oggi anche a causa della crescita irrazionale

⁶ In media nei Ministeri e nella Presidenza del Consiglio dei Ministri le direttive annuali per l'attività amministrativa e per la gestione vengono adottate con due mesi di ritardo, raggiungendo punte di cinque o sei mesi.

delle strutture che rende ancora più difficile l'individuazione dei soggetti titolari e responsabili delle *policies*.

Le risorse pertanto perdono facilmente il valore di fattore di cambiamento e di innovazione per continuare ad essere gestite in termini autoreferenziali e secondo dinamiche di consenso. Proprio il mancato esercizio dell'assegnazione e poi della valutazione delle risorse umane sugli obiettivi e sui programmi ci impedisce di rilevare il fabbisogno e le eccedenze. Non si punta così ad un utilizzo ottimale delle risorse, ma a distribuirle in maniera ampia per conseguire il massimo consenso.

3. La valutazione

La valutazione effettiva e non quella formale, necessaria per riconoscere il trattamento di risultato, è certamente la grande assente nel piano di riforma di questi anni.

Si potrebbe dire che di fronte a obiettivi non chiari e legittimi diventa difficile innestare un meccanismo di valutazione obiettivo e, quindi, il parametro diventa quello della fiduciarità politica. Le direttive vengono adottate tardivamente e predisposte spesso dagli stessi destinatari. Gli obiettivi pertanto sono poco sfidanti, quando già raggiunti.

Le conseguenze della valutazione sono quindi irrilevanti sia sulla retribuzione sia per il conferimento o il rinnovo dell'incarico.

La responsabilità dirigenziale che si concretizza nel mancato raggiungimento degli obiettivi o nella mancata osservanza delle direttive non viene richiamata dall'organo di vertice che solitamente sceglie il dirigente o lo conferma più per la sua fedeltà che per il merito. Per sostituire un dirigente si ricorre più facilmente alla riorganizzazione e alla revoca anticipata per esigenze organizzative. Nelle amministrazioni centrali dello Stato più volte il Comitato dei Garanti della dirigenza ha denunciato il suo stato di inattività a causa dell'unanime valutazione positiva della dirigenza⁷.

Si afferma quindi un modello manageriale in maniera formale, senza che si affermi un modello aziendale come presupposto.

⁷ Sul Sole 24ore del 9 agosto 2007 viene riportata la denuncia del Presidente del Comitato dei Garanti della dirigenza dei ministeri circa la mancata adozione di valutazioni negative per la dirigenza.

Tabella 6 – Le criticità di sistema nella valutazione dei dirigenti pubblici

Criticità di sistema: non si crede nella valutazione

- Obiettivi strategici ed operativi non definiti o non rilevanti per efficienze ed efficacia
- Emanazione tardiva degli indirizzi e degli obiettivi
- Individuazione degli obiettivi da parte dei destinatari
- Verifica formale dei risultati
- Scarsa importanza all'esito della valutazione

Tabella 7 - Le criticità tecniche ed operative nella valutazione dei dirigenti pubblici

- Inadeguatezza degli indicatori soprattutto rispetto alla capacità di cogliere gli aspetti qualitativi.
- Appiattimento verso l'alto delle valutazioni.
- Sostanziale autoreferenzialità che porta a concentrare i fattori della valutazione all'interno e non all'esterno delle amministrazioni (*customer*).
- Assenza della valutazione di potenziale e la conseguente e la conseguente impossibilità di usare questo strumento come leva di crescita della dirigenza.
- Valutazione delle posizioni riferite alle persone e non alla complessità delle strutture.

Certamente nonostante la retorica sul cambiamento e sull'importanza della qualità dei servizi e della "soddisfazione degli utenti" si può dire che nel processo di valutazione nessun peso viene ricoperto dalla *customer satisfaction*. Il destinatario dell'azione amministrativa sembra essere prevalentemente il politico committente e pertanto gli indicatori, così come i responsabili della valutazione, sono interni all'amministrazione.

L'esperienza dei nuclei di valutazione, organismi addetti alla valutazione del personale dirigenziale, risulta essere la più eterogenea. Le migliori esperienze si registrano a livello di enti locali e di agenzie con differenze sostanziali a livello territoriale mediamente secondo una divisione nord-sud che caratterizza per molti altri aspetti l'amministrazione italiana.

I componenti dei nuclei vengono individuati dal vertice politico non sempre secondo criteri professionali e raramente vengono investiti di un ruolo significativo nella valutazione dell'operato

della dirigenza. L'attività di tali organismi risente fortemente della sensibilità e attenzione riservata al processo di valutazione dai vertici politici.

La valutazione quindi rischia di non produrre conseguenze né sulla retribuzione né sul conferimento o rinnovo dell'incarico e pertanto viene concepita come un mero adempimento burocratico, imposto dalla legge e dal contratto al fine di corrispondere la retribuzione di risultato dei dirigenti⁸.

L'effetto paradossale di tale quadro è che anche di fronte a casi di inefficienza evidenti ("elephant test"), come ad esempio mancato rispetto del patto di stabilità, dichiarazioni di dissesto finanziario o condanne eclatanti sulla gestione, non registriamo conseguenze sulla valutazione e quindi sugli incarichi e la retribuzione accessoria.

4. Gli effetti sulla gestione delle risorse umane

L'indebolimento e la mancanza di una figura manageriale che risponda delle proprie azioni e delle proprie responsabilità di gestione producono degli effetti gravi sull'impiego delle risorse e sulla qualità dei servizi.

L'amministrazione pubblica è tenuta ad assicurare un ottimale utilizzo delle risorse finalizzato a garantire servizi e funzioni pubbliche essenziali. La percezione sempre più forte tra le imprese e i cittadini e i dati delle poche istituzioni addette al monitoraggio ci confermano il cattivo utilizzo delle risorse ed un abbassamento preoccupante della qualità dei servizi e dei livelli essenziali di tutela sociale ed economica pur in presenza di una crescita della spesa.

Nell'organizzazione pubblica il cattivo o buon utilizzo del capitale umano svolge un ruolo ancora più determinante che nel settore privato. La tipologia dei servizi, l'organizzazione e la caratteristica dei processi rendono essenziale, al fine di assicurare l'esercizio delle funzioni e la qualità dei servizi erogati, un'attenta gestione del personale con riferimento non solo alla spesa ma alla professionalità, alle competenze e al miglior utilizzo.

Proprio nella gestione delle risorse umane riscontriamo gli effetti peggiori della mancanza di una dirigenza imparziale ed efficiente:

- Cattivo reclutamento anche attraverso un utilizzo illegittimo e scorretto dei contratti di lavoro flessibili;

⁸ Numerose sono state le condanne delle sezioni della Corte dei Conti nei confronti di amministratori che hanno riconosciuto la retribuzione di risultato senza aver assegnato gli obiettivi e ultimato il procedimento di valutazione.

- Procedure concorsuali, lunghe, inefficaci e non aggiornate rispetto alla nuova offerta universitaria, per le assunzioni a tempo indeterminato;
- Procedure poco selettive e trasparenti nei casi di assunzione a termine o con contratto di lavoro flessibile;
- Forte accondiscendenza nei confronti delle richieste illegittime della politica e delle organizzazioni sindacali;
- Aumento della spesa delle retribuzioni reali attraverso una pessima contrattazione integrativa;
- Aumento delle progressioni di carriera orizzontali e verticali (vedi Tabella 8);
- Riserva dei posti e conservazione dei vecchi profili a favore del personale interno;
- Nessun ricorso alla mobilità collettiva o volontaria rispondente alle esigenze di funzionalità delle amministrazioni;
- Aumento della rigidità nell'impiego del personale interno a causa dell'immobilità e delle aspettative incrementali.

Proprio sul personale si è verificato l'effetto più grave della cattiva gestione della dirigenza. Sia nel reclutamento, con il mantenimento negli anni del numero di personale a tempo indeterminato nonostante il divieto ad assumere⁹, sia con il ricorso in maniera illegittima ai contratti di lavoro flessibile già in periodi non caratterizzati dal divieto ad assumere a tempo indeterminato. Nei comparti del settore pubblico nei quali è possibile ricorrere alla flessibilità, anche con la collaborazione coordinata e continuativa, le amministrazioni hanno assunto per oltre il 75% del totale del reclutamento effettuato attraverso tali tipologie contrattuali (Vedi Tavola 2 in Appendice).

Il ricorso illegittimo ai contratti di lavoro flessibile non ha portato ad alcuna sanzione in capo agli amministratori e ai dirigenti. Al contrario nella legge finanziaria per il 2007 sono state previste diverse disposizioni di "condono"¹⁰, ulteriormente ampliate nel disegno di legge finanziaria per il 2008 (Ddl 1817 AS).

Grave, inoltre, per l'innovazione delle amministrazioni aver ceduto alle pressanti richieste sindacali a livello aziendale dirette ad aumentare il livello di inquadramento del personale in servizio, tra l'altro sulla base dell'anzianità, prescindendo dalle competenze e dai fabbisogni degli enti.

⁹ In particolare registriamo che nel 2000 il personale a tempo indeterminato era di 3.335.612 unità, mentre il dato per il 2006 (non ancora certificato) è di 3.371.592. Una crescita che non si spiega solo con le deroghe al blocco delle assunzioni previste da norme, in particolare per il settore sicurezza e per la scuola, ma se si considerano anche comportamenti non certamente in linea con le norme di finanza pubblica.

¹⁰ Le disposizioni contenute nella legge 296/2006 (Legge finanziaria per il 2007) consentono in tutti i comparti del settore pubblico la trasformazione dei rapporti di lavoro a termine, o genericamente precario, a tempo indeterminato senza la partecipazione ad un concorso pubblico a tempo indeterminato. Si calcolano assunzioni pari a 250.000 unità circa.

La pressione sulla dirigenza e l'atteggiamento passivo, che sempre più caratterizza i comportamenti dell'amministrazione, hanno avuto l'effetto negli anni di far aumentare i casi di omessa e ritardata denuncia del danno erariale.

Una politica corporativa e sindacale del pubblico impiego ha portato ad un incremento costante della spesa a discapito degli investimenti e dei servizi, con il paradosso che in molte aree abbiamo il personale in abbondanza, ma non abbiamo macchine e strutture. Preoccupanti sono i dati sui bilanci delle amministrazioni locali che registrano una rigidità crescente a causa della spesa per il personale e a discapito della spesa destinata ai servizi. Pesante è anche la situazione di "deprofessionalizzazione" e "detecnizzazione" del personale delle pubbliche amministrazioni a causa di politiche assunzionali generiche guidate da logiche clientelari e sociali e non dal fabbisogno, a cui la dirigenza non riesce a porre limiti e a contrapporre le esigenze di legittimità e di funzionalità delle amministrazioni. Nel periodo 2003-2006 i profili tecnici messi a concorso dalle pubbliche amministrazioni sul totale sono stati il 7%¹¹.

Ciò ha portato ad un indebolimento della qualità della carriera direttiva ed ha conseguentemente spostato l'attenzione della dirigenza verso le attività operative, distogliendola dalle funzioni di coordinamento. Inoltre, le amministrazioni avendo occupato i posti elevati di funzione con personale interno si sono precluse la possibilità di reclutare giovani laureati, oggi provenienti da specifici corsi di laurea diretti all'assunzione nelle pubbliche amministrazioni. Possiamo dire che l'aver spostato le competenze sulla gestione del personale sulla dirigenza non cambia di fatto il modo di gestire il pubblico impiego: a conferma della forte influenza della sfera politica su questo tema e della debolezza della figura dirigenziale.

Da quanto riportato, appare chiaro quale possa essere il costo per un'amministrazione, e quindi per la collettività, derivante dalla proposizione di un dirigente "debole" in funzioni "delicate", come il contenzioso (in continua crescita), la gestione del patrimonio, il coordinamento del bilancio e delle finanze o la gestione dei fondi comunitari. Settore strategici, la cui efficienza e il buon andamento dipendono dalla dirigenza preposta. Gravissimi sono, inoltre, gli effetti che potrebbero derivare dal nominare nelle strutture addette al controllo della spesa o dell'imparzialità, figure non adeguate alla delicatezza dei compiti.

¹¹ Per area tecnica si intendono le figure rientranti nel settore ingegneristico, informatico o comunque in possesso di elevata qualificazione nel settore tecnico e scientifico. Dato dalla "Relazione al Parlamento sullo stato della PA" del Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006.

Tabella 8: Le progressioni di carriera del personale a tempo indeterminato. Totale dei passaggi orizzontali* e verticali** per comparto nel triennio 2003-2005

COMPARTO	2003			2004			2005		
	Passaggi orizzontali	Passaggi verticali	Totale	Passaggi orizzontali	Passaggi verticali	Totale	Passaggi orizzontali	Passaggi verticali	Totale
Servizio Sanitario Nazionale	769	37.748	38.517	1.003	47.178	48.181	932	47.581	48.513
Enti Pubblici non Economici	2732	2.410	5.142	11.064	1.126	12.190	4.580	234	4.814
Enti di Ricerca	1529	50	1.579	2.532	63	2.595	652	59	711
Regioni ed Autonomie Locali	89947	30.191	120.138	137.627	30.952	168.579	179.777	33.243	213.020
Ministeri, Agenzie, Presidenza	22997	495	23.492	15.222	640	15.862	15.129	2.982	18.111
Aziende Autonome	213	42	255	2.600	0	2.600	1.967	33	2.000
Scuola e A.F.A.M.	3102	12	3.114	3.703	1.402	5.105	4.168	544	4.712
Università	7365	2.719	10.084	22.302	4.029	26.331	22.325	4.706	27.031
Corpi di Polizia	59781	6.014	65.795	58.394	4.822	63.216	84.108	12.532	96.640
Forze Armate	30225	8.232	38.457	37.332	6.806	44.138	31.305	3.209	34.514
Magistratura	1395	0	1.395	1.003	0	1.003	1.311	0	1.311
Diplomatici e Prefetti	101	0	101	191	0	191	97	0	97
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	220.156	87.913	308.069	292.973	97.018	389.991	346.351	105.123	451.474

(fonte: Conto annuale 2005 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato)

* Passaggi orizzontali: costituiti da passaggi di qualifica ed economici all'interno della categoria/area di appartenenza. Può essere richiesta una procedura di valutazione.

** Passaggi verticali: costituiti da passaggi da una categoria di personale a quella superiore. È generalmente richiesta una procedura di tipo concorsuale.

Alcune proposte

1. Gli interventi legislativi

Come si è detto numerosi sono stati gli interventi del legislatore in questi anni sulla dirigenza pubblica, i cui effetti però hanno determinato un ulteriore indebolimento di tale figura.

Servono, pertanto, garanzie di imparzialità nel reclutamento, nei criteri di conferimento degli incarichi, circa la durata minima e massima degli incarichi o sul ricorso ai dirigenti esterni. L'intervento, al fine di essere efficace e di modificare l'attuale ruolo della dirigenza pubblica, deve riguardare non solo lo *status* formale, ma i rapporti con la politica, l'autonomia finanziaria e il livello di poteri datoriali.

Un insieme di proposte di riforma potrebbe essere utile, se riguarda anche le regole contrattuali e se si soffermano su una serie di criticità che interessano anche il profilo sostanziale della dirigenza.

Un primo intervento dovrebbe realizzarsi sui ruoli rispettivamente attribuiti alla politica e alla dirigenza che andrebbero ridisegnati e resi più trasparenti. Il vertice politici, con il proprio staff, dovrebbe essere obbligato a provvedere alla programmazione in maniera puntuale e a monitorare l'attività amministrativa a valle, mentre alla dirigenza dovrebbero spettare tutti i poteri in materia di gestione delle risorse umane e finanziarie.

Proposte di rafforzamento della funzione:

- Ridurre la cogestione sindacale nella gestione del personale, dando i poteri datoriali alla dirigenza in materia di mobilità, valutazione e carriera;
- Riportare alcune materie fuori dalla concertazione e contrattazione;
- Prevedere per legge, data la debolezza attuale della parte pubblica, che la produttività collettiva e individuale (che devono avere spazio prevalente nell'accessorio in termini di risorse¹³) debbano essere esclusivamente legati a parametri di efficienza ed efficacia puntuali e misurabili;
- Effettuare la ricognizione periodica dei fabbisogni per sede e per profili professionali, anche attraverso sistemi di valutazione, per individuare le eccedenze di personale e le mobilità da attivare attraverso procedure semplificate;

¹³ Oggi queste due voci pesano non più del 20% della parte accessoria della retribuzione.

- Effettuare verifiche periodiche sulle competenze del personale per valutarne nel tempo la corrispondenza all'area, alle strutture e alle mansioni assegnate;
- Prevedere sistemi di reclutamento del personale delle aree prevalentemente con concorso pubblico aperto all'esterno¹⁴ a tempo indeterminato, eliminando le tipologie contrattuali flessibili che hanno portato ad assunzioni fiduciarie non controllate e contenendo le riserve dei posti ai dipendenti interni;
- Prevedere l'aggiornamento dei profili, in termini specialistici, e delle mansioni in termini di flessibilità.

Relativamente al reclutamento della dirigenza e degli incarichi, sarebbe necessario prevedere:

- Procedure concorsuali nazionali per i dirigenti con corsi concorsi altamente qualificati a cui possono far riferimento anche regioni, province e comuni;
- Sistemi di carriera per il conferimento di incarichi ai vertici che prevedano obbligatoriamente più esperienze, anche nel settore privato, all'estero o in altri livelli di governo (oggi per diventare dirigenti generali bastano tre anni di incarico in un'unica struttura);
- Criteri di conferimento di incarico trasparenti e oggettivi che privilegino il merito e i risultati e non l'appartenenza, prevedendo un Comitato dei garanti¹⁵ di nomina parlamentare che vigili sulle modalità di conferimento degli incarichi e la valutazione;
- Obblighi di formazione, aggiornamento e scambi di esperienze lavorative al fine di curare e accrescere la professionalità della dirigenza pubblica;
- Sistemi di valutazione, effettivi e non autoreferenziali, basati su parametri di efficienza interna e di efficacia rispetto alle politiche e agli interessi generali, certificati da una commissione nazionale sulla qualità dell'azione amministrativa.

Occorre contenere fortemente il fenomeno del conferimento di incarichi fiduciarie e agli esterni, riducendo le percentuali oggi previste per le nomine fiduciarie. Sarebbe necessario, inoltre, ridurre il peso finanziario e gestionale degli uffici di diretta collaborazione (Gabinetti) dei vertici politici

¹⁴ Negli ultimi 5 anni 2002-2006 il 92% dei posti di organico delle amministrazioni comparti Ministeri – Enti pubblici non economici – Regioni ed enti locali (elaborazioni su dati Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e Dipartimento della funzione pubblica) vacanti sono stati coperti con procedure interne e riservate.

¹⁵ Attualmente il Comitato dei Garanti, previsto dall'art. 22 del d.lgs. 165/2001, si occupa di attestare la correttezza della valutazione in caso di valutazione negativa dei dirigenti non svolgendo di fatto oggi alcun ruolo.

che, spesso, duplicano e sostituiscono la struttura compromettendo l'efficacia e l'imparzialità dell'azione amministrativa, per potenziare le funzioni di controllo e valutazione finale.

Certamente interventi normativi di questo tipo non andrebbero concertati con i sindacati come avviene da anni, tanto meno con quelli dei dipendenti, riguardando l'organizzazione del datore di lavoro. L'ennesimo tentativo di riforma attraverso il disegno di legge delega per la riforma del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 proposto recentemente dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais, pur non affrontando molti nodi cruciali si trova sottoposto all'esame e ai veti di diverse organizzazioni e strutture. Un intervento normativo di riordino dovrebbe partire dall'esperienza pratica senza i difetti di un approccio formale ed accademico.

2. Gli interventi sui contratti collettivi

Maggiore consapevolezza deve esserci sul ruolo che oggi gioca la contrattazione collettiva nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e nella *governance* del settore pubblico, grazie ad una certa "pancontrattualizzazione" dell'amministrazione.

I contratti collettivi sono stati attenzionati per i risvolti economici e di finanza pubblica, ma non nella loro veste di fonte, anche se *extra ordinem*, normativa che regola l'organizzazione del lavoro e non solo. La scarsa attenzione posta dagli amministratori e dai dirigenti alla contrattazione ha favorito una certa occupazione da parte della contrattazione collettiva delle materie riservate alla legislazione e alla regolamentazione, comprimendo fortemente i poteri datoriali: dalla valutazione, procedimentalizzata e sottoposta a contraddittorio in presenza del sindacato, al procedimento disciplinare, fortemente garantista.

La mancanza di cultura aziendale, l'incapacità della dirigenza, l'ingerenza della politica ha portato ad avere contratti collettivi che hanno man mano compresso i poteri dirigenziali e condizionato l'organizzazione del lavoro: dalla mobilità del personale al procedimento disciplinare, dalle progressioni di carriera alla destinazione della produttività.

Il Memorandum sottoscritto dal Governo e dalle Confederazioni sindacali "Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche" del 18 gennaio 2007, aumenta gli spazi riservati alla concertazione e la partecipazione sindacale, anche con riferimento agli obiettivi e ai piani dei dirigenti. Una scelta in contrasto con le richieste provenienti dalla dirigenza pubblica e con le esigenze di flessibilità e produttività delle amministrazioni, che richiedono meno cogestione e maggiore trasparenza nella gestione delle risorse umane.

Possiamo dire che il contratto collettivo si è rivelato nel settore pubblico una fonte normativa, e non solo di spesa incontrollata, che rende ancora più difficile un'operazione di riforma. Il contratto non è più un accordo tra le parti, mancando la controparte datoriale, ma la manifestazione degli interessi delle organizzazioni sindacali. Preoccupa, allora, ancora di più il mancato controllo sull'impatto organizzativo e funzionale delle disposizioni della contrattazione.

Dunque, occorre garantire che la contrattazione di primo livello disciplini solo gli ambiti che la legge le rinvia, cioè gli aspetti attinenti al rapporto di lavoro e non quelli relativi agli assetti organizzativi, definendo, inoltre, puntualmente le materie e gli ambiti della contrattazione di secondo livello.

È necessario, poi, che la dirigenza sia messa in grado di rappresentare, nella pienezza delle sue funzioni, il ruolo di datore di lavoro in sede di contrattazione in materia di mobilità del personale, di valutazione delle prestazioni, di procedure disciplinari.

3. Gli interventi sull'organizzazione

La crescita delle posizioni dirigenziali, in particolare nei ministeri e la fiduciarità politica ad essa richiesta sviliscono questa figura fortemente inflazionata e attenta, quindi, più agli umori e al consenso del vertice politico che alla buona gestione delle risorse pubbliche. Da questo punto di vista sarebbe necessaria una riduzione delle posizioni dirigenziali nell'ambito di una riorganizzazione delle strutture anche al fine di snellire le strutture e di dare a tale figura il giusto rilievo e le giuste responsabilità correlate ai compiti e alla nuova struttura retributiva. Applicando degli indici di congruità banali come il numero dei dipendenti, gli abitanti o gli utenti di riferimento o le risorse finanziarie assegnate emergono situazioni irrazionali e strutture inefficienti, con particolare gravità nei Ministeri, nella Presidenza del Consiglio dei Ministri e in alcune regioni (vedi la precedente Tabella 1).

Una riduzione degli uffici di diretta collaborazione sarebbe inoltre necessaria al fine di contenere l'ingerenza dei vertici politici nella gestione e per ricondurre il ruolo dei gabinetti alle funzioni loro assegnate dalla legge: di supporto alla predisposizione degli atti di indirizzo e di verifica e controllo. In tale ambito si colloca la necessità di rendere trasparenti il numero e la collocazione dei posti di funzione disponibili.

Infine, sarebbe opportuno prevedere audizioni nel Parlamento e nelle assemblee regionali dei direttori generali sulle aree e i settori che hanno rilevanza in termini di spesa e sui livelli essenziali dei servizi.

4. L'etica della dirigenza pubblica

C'è un problema etico e morale oltre che un problema giuridico e gestionale nella dirigenza pubblica. Quale pubblico riesce a regolamentare una società complessa come quella odierna se a sua volta risulta privo di regole o agisce in deroga alle regole.

Occorre con diversi interventi, generali e puntuali, ricostruire un valore etico nel ruolo delle istituzioni e nel lavoro pubblico che sia il tessuto su cui poggiare le regole e gli obiettivi delle pubbliche amministrazioni.

Il management pubblico deve essere formato e governato da un sistema di norme e valori orientato alla responsabilità dirigenziale e sociale, che impedisca non solo i casi di corruzione, ma soprattutto i comportamenti di compiacenza, di parzialità, di fedeltà politica, di omissione generale e di spreco delle risorse umane e finanziarie. La fiduciarità politica degli incarichi e delle nomine indebolisce la funzione di imparzialità della dirigenza e si riflette negativamente anche sul buon andamento. Prima ancora del raggiungimento degli obiettivi e del rispetto degli indirizzi, si deve porre rilievo al valore pubblico della funzione dirigenziale.

Il comportamento che si registra di sovente si concretizza in un mancato esercizio delle funzioni e svolgimento delle attività spettanti a quello ufficio o a quella amministrazione o ad un'attivazione dell'ufficio e del dirigente "a domanda", "su segnalazione" e non come una funzione pubblica svolta a garanzia dell'interesse collettivo.

Paga il nostro Paese un prezzo enorme dal punto di vista etico in termini di norme e disposizioni non applicate o interpretate in termini di principi nonostante il carattere imperativo, minando il valore della legalità e generando un quadro di incertezza giuridica

In Italia, come è stato rilevato, abbiamo anche un Alto Commissario per la prevenzione della Corruzione, con evidenti difficoltà operative, che ha provato a svolgere compiti di indagine, affiancandosi, senza averne i mezzi ad altri soggetti a ciò deputati, ma senza operare sul fronte delle regole, dei codici di condotta e in generale sulla prevenzione.

In generale, nel pubblico impiego, così come i codici disciplinari sono stati trascurati per il personale dipendente, altrettanto è successo con i codici di condotta o di comportamento sconosciuti ai diretti destinatari e ai cittadini che, certamente, in tal modo non possono rivendicare condotte e azioni corrette. Non è un caso che per la dirigenza non vi sono codici di comportamento specifici e quello generale non viene richiamato nei contratti collettivi di riferimento.

Si propone, pertanto, per il personale dirigente un Codice di condotta specifico, come suggerito anche dall'Ocse, che ponga l'attenzione anche sulle incompatibilità rispetto all'iscrizione ai partiti e alle organizzazioni sindacali, allo stato patrimoniale e alla gestione delle risorse umane e finanziarie.

Considerazioni conclusive

Le riforme amministrative avviate negli ultimi quindici anni hanno assegnato alla dirigenza un ruolo centrale nel governo delle amministrazioni pubbliche. Un ruolo come si è visto assegnato solo formalmente, in quanto privo di una serie di elementi di contesto e di poteri adeguati ai compiti assegnati dal legislatore.

La legislazione, che ha ridisegnato ruoli e compiti degli organi politici e della dirigenza, è intervenuta sul profilo formale, ma senza riuscire a modificare il modello reale di *governance* del settore pubblico. Gli organi di vertice politico non hanno ricoperto il ruolo strategico più volte richiamato di programmazione e assegnazione degli obiettivi, per continuare invece ad intervenire nella gestione attraverso dirigenti assoggettati e poco qualificati.

Un nuovo piano di riordino della dirigenza dovrebbe, pertanto, interessare i diversi livelli di governo, ma attraverso una pluralità di interventi. Anche su questo tema occorre però evitare il tipico errore italiano di scambiare le politiche con le leggi e di limitarsi ipocritamente a queste, ritenendo che le leggi costituiscono le riforme.

Occorre aumentare le responsabilità e i poteri della dirigenza rendendoli trasparenti, per distinguerli dalle responsabilità degli amministratori e per evitare il classico scambio di responsabilità e accuse.

Abbiamo assistito ad un adattamento repentino della dirigenza al contesto e ai desiderata della politica, anche a causa di una debolezza soggettiva derivante da un reclutamento per anzianità e da una formazione aggiornamento episodica, che non poteva consentire di accompagnare il processo normativo di riqualificazione della dirigenza.

Le politiche sul settore pubblico degli ultimi anni hanno lasciato invariato (se non peggiorato) l'insieme delle dinamiche tradizionali che si registrano tra politica, dirigenza e personale. Si è proseguiti per certi versi in direzione di una nuova occupazione dell'amministrazione da parte della

politica, pregiudicando il percorso di innovazione intrapreso nell'ultimo decennio. La dirigenza pubblica ha, certamente, un ruolo significativo in termini di numeri e di retribuzioni, ma non corrispondente in termini di prestazioni e funzioni. Si è realizzato un ennesimo scambio al ribasso nel settore pubblico, che in questo caso compromette una funzione centrale del governo delle amministrazioni, tra sicurezza di un'elevata retribuzione in cambio della rinuncia, di fatto, alla funzione.

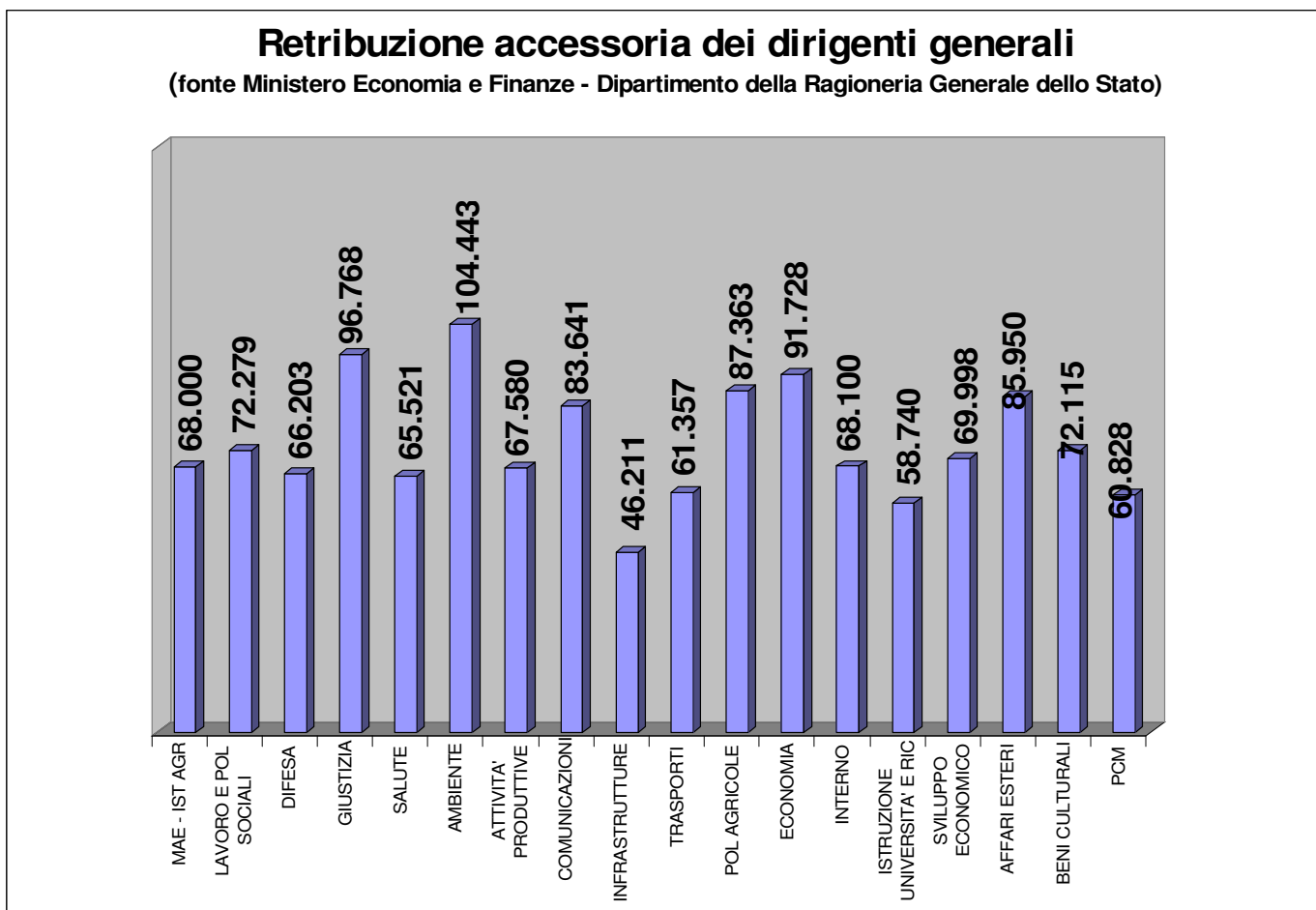
Deve essere chiaro che i valori della responsabilità e del merito nel settore pubblico si possono affermare solo attraverso una nuova dirigenza, consapevole della funzione pubblica e della responsabilità nella gestione, prima ancora di essere orientata agli obiettivi e ai risultati. L'immagine di un "settore pubblico inutile" e che spreca le risorse assegnate è forte e trova fondamento nella crisi del modello di *governance* che è stato sopra descritto. Aumento dei costi e abbassamento dei servizi sono anche frutto della debolezza della dirigenza, data da una legislazione lesiva dell'imparzialità e da capitale umano male selezionato e demotivato.

I dati sulla qualità della spesa pubblica contenuti per la prima volta ufficialmente in un documento del Governo, *Il Libro verde sulla spesa pubblica*, ci dicono che l'Italia ha in Europa la peggiore qualità della spesa insieme alla Grecia e questo non solo a causa di politiche sbagliate, ma per la cattiva gestione che riduce ogni anno la spesa destinata ai servizi a favore delle spese per il funzionamento degli apparati.

Questo deve essere l'obiettivo di un nuovo processo di riforme, per raggiungere il quale serve una dirigenza pubblica nuova per il suo ruolo di essere e di operare: con maggiori poteri, meno numerosa, meglio reclutata e selezionata e, quindi, responsabile.

Il Paese e, in particolare, il mondo dell'impresa pagano oggi un prezzo alto a causa della mancanza di una classe dirigente nel settore che ne ha più bisogno e che per troppi anni è stato trascurato: la pubblica amministrazione, di cui da troppi anni si parla.

Le retribuzioni del comparto Ministeri (Figura 1)



* Si tratta di un campione che rappresenta il 90% del fenomeno.

La consistenza della dirigenza nel comparto Ministeri (Tavola 1)

AMMINISTRAZIONE	ANNO 2004				ANNO 2005 <i>inclusa attuazione art. 1, comma 93, L. 311/2004</i>				AMMINISTRAZIONE	ANNO 2006 <i>post d.l. 181/2006</i>		
	I FASCIA		II FASCIA		I FASCIA		II FASCIA			AMMINISTRAZIONE	ORGANICO	
	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI			I FASCIA	II FASCIA
Ministero Affari Esteri	10	7	67	44	10	7	63	40	Ministero Affari Esteri	10	63	
Ministero Ambiente	8	9	62	43	8	8	60	42	Ministero Ambiente	8	60	
Ministero Attività Produttive	19	15	202	165	19	16	183	155	Ministero Sviluppo Economico	22	175	
									Ministero Commercio Internazionale	4	33	
Ministero Beni Culturali	35	35	247	204	35	39	229	182	Ministero Beni Culturali	35	228	
Ministero Difesa	14	11	198	164	14	11	198	159	Ministero Difesa	14	198	
Ministero Economia e Finanze	89	96	1065	886	89	109	1068	855	Ministero Economia e Finanze	68	1025	
Ministero Giustizia	42	28	848	407	42	26	823	640	Ministero Giustizia	57	964	
Ministero Interno	4	2	199	172	4	1	249	161	Ministero Interno	4	219	

AMMINISTRAZIONE	ANNO 2004				ANNO 2005 <i>inclusa attuazione art. 1, comma 93, L. 311/2004</i>				AMMINISTRAZIONE	ANNO 2006 <i>post d.l. 181/2006</i>	
	I FASCIA		II FASCIA		I FASCIA		II FASCIA			ORGANICO	
	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI		I FASCIA	II FASCIA
Ministero Istruzione, Università e Ricerca	39	39	806	519	39	39	796	505	Ministero Istruzione	32	739
									Ministero Università e ricerca	8	57
Ministero Politiche Agricole e Forestali	9	7	114	66	13	9	93	58	Ministero Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	13	93
Ministero Comunicazioni	10	9	52	43	10	8	50	40	Ministero Comunicazioni	10	50
Ministero Salute	16	17	548	183	19	17	523	184	Ministero Salute	19	523
Ministero Infrastrutture e Trasporti	57	64	310	267	57	61	310	242	Ministero dei trasporti	24	122
									Ministero Infrastrutture	33	188
Ministero Lavoro e Politiche Sociali	29	26	268	175	29	28	262	170	Ministero Lavoro	22	244
									Ministero Solidarietà Sociale	7	18
PCM	114	86	292	235	115	102	278	226	PCM	116	297
Totale	495	451	5278	3573	503	481	5185	3659		506	5296
DIFFERENZE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE					8	30	-93	86		3	111

(fonte: Dipartimento della funzione pubblica)

I contratti a termine nelle pubbliche amministrazioni (Tavola 2)

Pubblico Impiego - unità di personale a tempo determinato - periodo 2003-2006						
				<i>stime preliminari su dati provvisori</i>	Variazioni %	
COMPARTO	2003	2004	2005	2006	'06/'03	'06/'05
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	24.398	26.896	31.513	33.530	37,43	6,04
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI (1)	2.342	2.314	2.277	<u>2.277</u>	-2,78	0,00
ENTI DI RICERCA	3.539	3.496	3.640	3.615	2,13	-0,70
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	41.336	44.076	49.447	52.073	25,97	5,31
MINISTERI	6.124	6.253	6.106	5.831	-4,78	-4,50
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	220	100	15	13	-94,09	-13,33
AGENZIE FISCALI (2)	1.806	1.648	1.634	<u>1.634</u>	-9,52	0,00
AZIENDE AUTONOME (3)	1.220	1.605	2.265	2.209	81,07	-2,47
UNIVERSITA' (4)	5.852	6.880	6.452	6.142	4,96	-4,80
Totale pubblico impiego	86.837	93.268	103.349	107.324	15,07	3,85

(1) In assenza dei di informazioni da parte dell' Associazione italiana della Croce Rossa si è mantenuta invariata la consistenza di personale.

(2) In assenza di dati completi si è mantenuta invariata la consistenza di personale.

(3) Il comparto comprende anche il personale dei vigili del fuoco transitato dal 2006 nel regime di diritto pubblico.

(4) Non sono compresi i docenti a contratto ed assegnisti di ricerca per la peculiarità del rapporto di lavoro

(fonte: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato)

Fonti utilizzate

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Istat

Ministero dell'Interno

Corte dei Conti