

**Titolo:** Burocrati o leader di cambiamento? La riforma della dirigenza pubblica a metà del guado

**Autore:** Giovanni Azzone

Spesso, quando si discute di riforma della Pubblica Amministrazione (PA) si tende a dimenticare che essa non può prescindere da un grande mutamento delle competenze e delle professionalità di chi vi opera. In particolare, critico è l'intervento sulla dirigenza pubblica; infatti:

- Il passaggio da una burocrazia di stampo weberiano, basata sul rispetto di norme e procedure, a una PA in grado di fornire servizi efficaci ed efficienti ai cittadini e alle imprese, richiede che si disponga, all'interno dell'amministrazione, di leader in grado di operare per obiettivi, di gestire e motivare persone rispetto a tali obiettivi, di identificare opportunità di razionalizzazione delle risorse;
- Il nuovo modello di amministrazione richiede la graduale sostituzione di una forza lavoro almeno in parte poco specializzata e meramente amministrativa con personale più qualificato e numericamente inferiore. Occorre, in altri termini, accompagnare a un processo di razionalizzazione dell'organico complessivo (si veda il blocco del turnover nel biennio 2005-2006 previsto dall'ultima legge finanziaria), l'"attrazione" di nuovi talenti che, almeno in alcune aree del paese, non vedono oggi la PA come uno sbocco occupazionale naturale. Questo processo richiede che si valorizzi la figura del dirigente pubblico, sottolineandone la qualità e lo status.

Tuttavia, almeno nelle amministrazioni dello Stato, la riforma della dirigenza pubblica è stata oggetto di forti critiche, da parte di uomini politici e dirigenti pubblici, tanto che a poco più di un anno di distanza dalla prima legge di riforma, la 165/01, ne è stata approvata una successiva, la 145/02. I risultati non sembrano però incoraggianti. In questo articolo, in particolare, dopo aver richiamato i principi che dovrebbero caratterizzare il ruolo del dirigente pubblico nell'attuale contesto, viene discussa la situazione a valle delle due successive leggi di riforma e vengono proposte alcune linee di intervento.

Il ruolo del dirigente statale: i principi

L'adozione, da parte dell'amministrazione statale, di una logica di servizio, richiede che il dirigente pubblico assuma alcuni caratteri tipici dei dirigenti di una impresa di servizi privati. Sin dalla 165/01, erano stati identificati quattro elementi fondamentali:

- Una maggiore flessibilità nel reclutamento, con l'individuazione di una quota della dirigenza selezionabile attraverso "chiamata diretta", prevalentemente da imprese private (*selezione*);
- un significativo aumento retributivo dei dirigenti pubblici, per rifiutare la logica del "poco stipendio/poco impegno" che tendeva a dequalificarne il ruolo nell'immagine collettiva (*retribuzione*);
- la presenza di sistemi di valutazione dei dirigenti, che consentissero di adottare un sistema retributivo con forti elementi premianti, prevedendo, in particolare, che almeno il 20% della retribuzione dipendesse dai risultati ottenuti dal dirigente (*valutazione*);
- la fine dell'immobilità dei dirigenti, sia per disincentivare risultati inferiori alle attese, sia per assicurare la possibilità di un adattamento dell'organico e della stessa struttura amministrativa a variazioni delle attività richieste alle singole amministrazioni (si pensi, a solo titolo di esempio, alle conseguenze del trasferimento di competenze dall'amministrazione centrale alle regioni). In questo ambito, particolare importanza veniva attribuita all'introduzione del ruolo unico della dirigenza, in modo da rendere più semplice il passaggio di un dirigente da una amministrazione a un'altra (*mobilità*).

## I primi impatti delle riforme

Dei quattro principi alla base della riforma, l'unico che non abbia suscitato proteste e discussioni è stato l'*aumento retributivo* dei dirigenti; in alcuni casi, ciò ha comportato un incremento superiore al 100% rispetto al regime precedente, a parità di funzioni. Non si vuole qui fare del facile moralismo; tuttavia, è bene sottolineare come gli altri elementi, che dovevano giustificare l'aumento retributivo, non siano stati assimilati altrettanto rapidamente e senza ostacoli.

In particolare, l'introduzione di un sistema di *valutazione* dei dirigenti, tramite il quale attribuire la parte della retribuzione basata sul risultato, è stata sinora parziale. Come si nota dalla tabella seguente, secondo l'ultimo rapporto del Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, oggi solo 8 dei 14 Ministeri dispongono di un sistema di valutazione in fase di sperimentazione, e altri tre hanno dei progetti in corso. Nessun ministero possiede ancora un sistema funzionante per la totalità dei dirigenti.

Soggetti coinvolti	Fase di sviluppo		
	<i>Progetto</i>	<i>Sperimentazione</i>	<i>Funzionamento</i>
<i>Solo Dirigenti di Prima Fascia</i>		Difesa	Ambiente
<i>Solo Dirigenti di Seconda Fascia</i>		Interno	Giustizia
<i>Tutti i Dirigenti</i>	Affari esteri, Infrastrutture, Attività produttive, Welfare	Comunicazioni, Economia e finanze, Salute, Beni e attività culturali	

Inoltre, ancora più preoccupante è che, come segnala lo stesso rapporto, in quasi tutte le amministrazioni i dirigenti siano valutati pur in assenza di un sistema di controllo di gestione che consenta di fornire elementi oggettivi di valutazione. I rischi di questo modo di procedere sono evidenti; se la valutazione non è basata su elementi oggettivi, almeno in parte ricavati da sistemi di controllo funzionanti, si rischia che essa venga percepita come iniqua e ingiustificata; proprio per l'impatto della valutazione dei dirigenti sulla remunerazione individuale, ciò si tradurrebbe in una forte demotivazione, quindi in risultati opposti rispetto agli obiettivi di stimolo all'innovazione, all'efficienza e all'efficacia che essa dovrebbe indurre nelle amministrazioni secondo gli auspici del legislatore.

L'intervento sulle modalità di *selezione* dei dirigenti pubblici ha generato risultati controversi. Da un lato, infatti, quasi tutte le amministrazioni hanno effettuato chiamate dall'esterno nei limiti massimi consentiti dalla legge; in alcuni casi, tuttavia, si è messa in discussione la scarsa trasparenza di queste procedure, accusate di portare alla selezione di persone più per vicinanza politica che per qualità personali.

Infine, il ruolo unico è stato abolito dall'art. 3 della Legge 2002 n. 145, rinunciando di fatto ad agevolare la *mobilità* dei dirigenti tra le amministrazioni statali.

## Quali interventi per il futuro?

I parziali risultati raggiunti hanno portato alcuni commentatori a richiedere un completo ritorno al passato. Se ai dirigenti pubblici viene infatti aumentata la remunerazione senza una effettiva valutazione dei risultati raggiunti e neppure una possibilità di rotazione, ci troviamo ad avere, contemporaneamente, le peggiori caratteristiche di un sistema burocratico e di uno per obiettivi: una bassa mobilità della dirigenza e un alto costo del lavoro

Chi sostiene questa tesi, tende ad avvalorarla sia con motivazioni tecniche (l'impossibilità di disporre di sistemi di valutazione dei dirigenti e di sistemi di controllo di gestione coerenti con le specificità della PA) che con motivazioni politiche (lo scarso interesse della classe politica a utilizzare strumenti di valutazione trasparenti). In realtà, come abbiamo sottolineato in un precedente contributo su "Il Maestrale", questi rappresentano alibi per chi continua a ostacolare la trasformazione della amministrazione pubblica.

Se è vero infatti che uno degli errori principali delle riforme introdotte nella scorsa legislatura è stato di non rendere disponibili metodologie a supporto delle innovazioni nel momento stesso del cambiamento normativo, è altrettanto vero che, in questa legislatura, sono state sviluppate e sperimentate metodologie adeguate (si possono citare, tra i più interessanti, i casi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero della Giustizia). La stessa recente direttiva generale sull'azione amministrativa del Ministro per l'attuazione del programma di governo contiene al proprio interno l'indicazione di alcuni requisiti minimi per agevolare l'introduzione di un sistema di controllo di gestione nelle amministrazioni dello Stato.

Anche le accuse alla "mancanza di volontà politica" costituiscono spesso più un alibi per la dirigenza pubblica che un effettivo fattore inibente. Una dimostrazione in questo senso è data dal fatto che i sistemi di valutazione dei dirigenti di II fascia, che sono sotto l'esclusiva responsabilità dei dirigenti di I fascia, non sono più diffusi dei sistemi di valutazione di questi ultimi, che sono sotto la responsabilità dei politici. La tesi secondo la quale i dirigenti sono favorevoli alla valutazione e i politici la ostacolano non appare quindi dimostrata.

Più che un ritorno all'indietro, è quindi a nostro avviso importante una serie di interventi "a completamento" del processo di riforma. In particolare, quattro proposte appaiono "poco costose" rispetto ai vincoli di finanza pubblica e in grado di contribuire alla soluzione di questi problemi:

- a. per aumentare l'efficacia del *processo di selezione*, è opportuno prevedere il ricorso ad agenzie "private" per l'individuazione di candidati alla dirigenza. In modo analogo a quanto avviene per il reclutamento di dirigenti nelle imprese private, queste agenzie non devono "imporre" un candidato all'amministrazione, ma devono identificare una rosa di candidati di qualità adeguate a raccogliere la sfida della nuova PA, nel cui interno l'amministrazione possa scegliere la figura più opportuna;
- b. per assicurare la diffusione di sistemi di *valutazione* dei dirigenti di qualità, occorre introdurre un sistema di "audit della valutazione", attraverso il quale il Dipartimento della Funzione Pubblica, eventualmente con il supporto del Comitato Tecnico Scientifico attivo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e di società di consulenza esterna, valuti la qualità dei sistemi di controllo di gestione e di valutazione dei dirigenti adottati nelle singole amministrazioni, verificandone la rispondenza alle esigenze di equità, trasparenza e capacità di misurare le prestazioni dirigenziali;
- c. i risultati dell'*audit* dovrebbero tradursi in una differenziazione dei vincoli al tetto della spesa dei diversi Ministeri, assicurando alle amministrazioni i cui sistemi superino l'audit la disponibilità di maggiori risorse relative alle spese di funzionamento (o, comunque, tagli di spesa più contenuti)
- d. per assicurare una maggiore *mobilità* dei dirigenti, sarebbe preferibile ritornare al ruolo unico, la cui soppressione non ha portato a particolari vantaggi.

**Giovanni Azzone**  
**Politecnico di Milano**