

FRANCO BASSANINI

Il reclutamento e la formazione dei dirigenti dello Stato e l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni in Italia¹

1. L'Italia ha bisogno di un sistema di pubbliche amministrazioni più moderno, più efficiente, più innovativo, meno invadente, meno burocratico.

- Una P.A. capace di liberare le energie, l'iniziativa, lo spirito imprenditoriale dei cittadini, delle imprese, del terzo settore, delle stesse amministrazioni pubbliche.

- Una P.A. rifocalizzata sul suo *core business*, dunque una P.A. che fa meno, ma meglio, che gestisce meno, ma regola controlla, promuove di più. Che non produce direttamente beni e servizi pubblici che altri possono produrre assicurando un miglior mix tra costi e qualità dei servizi, ma garantisce l'universalità dell'accesso ai beni e servizi pubblici prodotti al mercato o dal terzo settore, la loro equa distribuzione, e il rispetto degli standard di qualità previsti.

- Una P.A. che si misura – e accetta di essere misurata – sul terreno della qualità dei servizi e delle prestazioni e della soddisfazione del cittadino-utente-cliente.

- La P.A. di un sistema multilivello, consapevole dei vincoli e delle opportunità derivanti dalla integrazione nell'Unione europea, capace di interloquire con le istituzioni europee e le organizzazioni internazionali; consapevole, nel contempo, della struttura federale (o quasi federale) che va assumendo il sistema istituzionale italiano, e capace di ridefinire e riconvertire ruoli e strumenti di intervento secondo il principio di sussidiarietà.

¹ E', con qualche integrazione, il testo della relazione letta nel corso del Convegno di inaugurazione del IV Corso-concorso di formazione dei dirigenti organizzato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma, Palazzo Marini, 9 giugno 2008

2. E' una rivoluzione difficile ma necessaria. Difficile perché è contemporaneamente una rivoluzione culturale, imprenditoriale, organizzativa, tecnologica, legislativa (*La rivoluzione legislativa è in parte stata realizzata negli anni novanta. Ma è sovente rimasta sulla carta*). Si tratta di:

- abbandonare vecchie logiche burocratiche e rinnovare radicalmente la cultura delle nostre amministrazioni (*e del ceto politico che la governa; nonché degli organi di controllo, dalla magistratura amministrativa e penale alla Corte dei Conti*);

- acquisire metodi, competenze ed esperienze manageriali ed imprenditoriali estranee alla formazione e non di rado anche alle attitudini di buona parte dei dirigenti e dei dipendenti pubblici;

- progettare e realizzare una radicale reingegnerizzazione organizzativa e tecnologica, utilizzando internet e le ICT per azzerare e riorganizzare l'erogazione di prestazioni e servizi pubblici, dove esperienze, prassi, metodi del passato rappresentano più un ostacolo e un peso che una risorsa per crescere e progredire;

- acquisire e praticare la cultura della semplificazione e della sussidiarietà: le amministrazioni devono lavorare per semplificare la vita e il lavoro delle imprese, dei cittadini, delle comunità intermedie; per garantire un ambiente favorevole alla crescita, alla libertà di intraprendere, sperimentare, rischiare; per promuovere il talento, il merito, l'innovazione;

- attrezzarsi a decidere, agire, controllare, autorizzare, in tempo reale, o comunque in tempi rapidi, adeguati alla velocità del mondo di internet e della globalizzazione;

- attrezzarsi per un lavoro di regolazione, monitoraggio, promozione, valutazione, più che di produzione diretta di provvedimenti amministrativi o di beni o servizi pubblici;

- attrezzarsi a collaborare, interloquire, negoziare con le istituzioni comunitarie e le istituzioni regionali e locali, nell'ambito di una governante multilivello, ma anche di una amministrazione multilivello; imparare a modificare flessibilmente il proprio ruolo e le proprie attività in relazione alla ridefinizione della divisione del lavoro delle pubbliche amministrazioni; (*per le amministrazioni dello Stato*) attrezzarsi a svolgere funzioni di coordinamento, monitoraggio, promozione e

3. E' una rivoluzione necessaria. Le grandi trasformazioni del XXI secolo offrono infatti straordinarie opportunità ai paesi europei, ma anche terribili minacce, e inedite sfide. Ma per cogliere le opportunità, disinnescare le minacce, vincere le sfide sono necessarie almeno (e principalmente) due cose:

- grandi riforme, intese a abbattere gli ostacoli, i freni, gli impedimenti alla crescita, alla innovazione, alla valorizzazione del merito, dei talenti, del lavoro, a smantellare privilegi e rendite, logiche corporative e burocratiche;

I paesi dell'Europa centro-occidentale hanno un problema in più: recuperare competitività salvaguardando l'alto livello di coesione sociale, di tutela dei diritti, di qualità della vita e di qualità ambientale conquistati nel secolo scorso.

- pubbliche amministrazioni moderne ed efficienti, capaci di realizzare le politiche pubbliche necessarie per creare le condizioni ambientali più favorevoli alla crescita (qualità della regolazione, del sistema formativo e della ricerca, delle infrastrutture, della logistica, delle reti di telecomunicazione, ma ancora sicurezza pubblica, certezza dei diritti, ridotti oneri burocratici e amministrativi). Occorrono, in altri termini, pubbliche amministrazioni capaci di realizzare la rivoluzione accennata al punto 2.

4. Questa rivoluzione culturale richiede, prima di tutto, una diversa dirigenza.

- Una dirigenza dotata di cultura manageriale prima che giuridica, orientata all'innovazione e al cambiamento, al provvedimento più che al procedimento, ai risultati più che agli adempimenti.

- Una dirigenza che accetti la sfida della valutazione delle performances, e della misurazione della soddisfazione del cittadino-utente-cliente.

- Una dirigenza che accetti la sfida dell'autonomia dalla politica: leale all'autorità politica, alla quale compete indicare strategie, obiettivi e risultati da conseguire; ma responsabile delle performance realizzate, e dunque gelosa custode della sua autonomia nella gestione delle risorse, nella organizzazione del lavoro, nel rifiuto di subire richieste clientelari: dunque nella pratica dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

5. E' un problema di formazione e di aggiornamento? Per i dirigenti in servizio sì; a senza farsi illusioni. Una parte della vecchia dirigenza può

essere riconvertita: è quella parte che ha colto le trasformazioni in atto, le ha interpretate, ha acquisito nuovi skills, ha fatto per suo conto (anche vincendo la resistenza di normative obsolete e di organi di controllo ottusi) la rivoluzione culturale. A questi occorre offrire strumenti e occasioni formative moderne, investendo sulla formazione assai più di quanto non si sia fatto finora, sia in termini finanziari che in termini progettuali (per es. organizzare per loro stages presso amministrazioni straniere, organizzazioni internazionali, aziende private leader nel campo delle esperienze manageriali, gestionali e organizzative). (*recenti esperienze dell'ENA in materia di aggiornamento dei dirigenti generali francesi neonominati*).

Ma non per tutti questa operazione può avere successo (*vedi, per es., le ben note difficoltà di molti vecchi burocrati – e anche di qualche ex-ministro della Funzione pubblica... - a usare Internet e le ICT*).

La riforma non avrà dunque successo, senza una leva di giovani dirigenti, dotati delle attitudini, della cultura e delle competenze necessarie per trasformare amministrazioni obsolete in amministrazioni moderne, per avviare quella rivoluzione culturale, organizzativa e tecnologica di cui si è sopra parlato. Sta qui anzi, a ben vedere, una delle ragioni dello “stallo” della riforma della amministrazione del 1997-2000. Allora la riforma, date le condizioni della finanza pubblica e l'urgenza di rientrare nei parametri di Maastricht, non poté disporre delle risorse necessarie per investire sul capitale umano della P.A., a partire dalla dirigenza; si fecero le nozze con i fichi secchi (i vecchi burocrati). E mancò così, in buona misura, la necessaria spinta propulsiva dell'entusiasmo e delle competenze di una nuova generazione di riformatori, non condizionati dalle esperienze e dagli insuccessi del passato.

Corollari: nessun blocco del turn-over per la dirigenza. Anzi, possibilmente esodi agevolati selettivi per i vecchi dirigenti non disponibili al cambiamento, e applicazione rigorosa delle disposizioni che consentono la messa a disposizione e, se necessario, il licenziamento per scarso rendimento (previa, ovviamente, attivazione di meccanismi affidabili di controllo sulle performance). Si libereranno così posti per i dirigenti della nuova leva.

6. Per questa leva di giovani dirigenti, la formazione è decisiva. Ma più ancora lo è il processo di selezione.

A ben vedere, infatti, la forza dell'ENA non sta tanto nella qualità della sua formazione, quanto nella serietà e nel rigore del procedimento di selezione da essa gestito; e nel fatto che per molto tempo solo il concorso di ammissione all'ENA e poi una buona classificazione nella graduatoria finale della sua *promotion* annuale dava accesso alle carriere più

prestigiose della pubblica amministrazione francese. Col tempo, l'ENA si è così accreditata come la fucina della classe dirigente francese; ai concorsi di ammissione all'ENA partecipano i giovani migliori, i più intelligenti, i più preparati, i più ambiziosi; i suoi diplomati sono così contesi anche dal settore privato, nel quale spesso trasmigrano verso la fine della loro carriera. Allentatisi negli ultimi anni i "privilegi" degli enarchi, sono rimasti tuttavia il prestigio e il solido avviamento dell'ENA.

Ma così non è in Italia. La SSPA è allo stato solo una brutta copia dell'ENA. Pochi dei *grand commis* dello Stato, e nessuno dei *top manager* del credito e dell'industria italiana esce dalla SSPA. Il corso-concorso è ancora in buona misura incentrato sulle lezioni di un corpo di docenti stabili, mentre l'ENA non ne ha affatto. Ma soprattutto, il corso-concorso della SSPA è solo uno dei molti canali di accesso alla dirigenza; e non dà ingresso a molte delle carriere più prestigiose (carriera prefettizia e diplomatica, giustizia amministrativa e contabile). Ogni amministrazione bandisce propri concorsi per l'accesso alla propria dirigenza, e non di rado li riserva in tutto o in parte a personale direttivo in servizio presso la medesima amministrazione; non sempre questi concorsi assicurano una selezione rigorosa tra i concorrenti, spesso anzi i concorrenti sono poco più dei vincitori; ciononostante, ai vincitori di questi concorsi sono riservati spesso i posti migliori². Questi meccanismi - insieme alla sconsiderata proliferazione di incarichi dirigenziali e al diffondersi di pratiche illegali di spoils system - sono tra le cause più importanti della dequalificazione della dirigenza statale italiana.

7. Per la verità tutto ciò sarebbe oggi – a rigore – illegale. Come lo è questo corso-concorso e la stessa Scuola Superiore della P.A. Secondo la legge finanziaria per il 2007, in vigore dal 1° gennaio dell'anno scorso, anche in Italia l'accesso alla dirigenza dovrebbe avvenire mediante concorsi unici, aperti a tutti e validi (con alcune eccezioni) per tutte le amministrazioni dello Stato. Essi dovrebbero essere banditi e gestiti da un nuovo organismo, l'Agenzia della Formazione dei Dirigenti pubblici, che avrebbe dovuto nascere dalla soppressione e fusione (o dalla riagggregazione in forma federativa) della Scuola Superiore della P.A. e di altri organismi formativi simili. L'Agenzia avrebbe dovuto presiedere anche ad una importante operazione di moralizzazione del mercato italiano della formazione pubblica. Il Governo Prodi non ha mai emanato tuttavia il regolamento di attuazione di questa riforma. Così la Scuola Superiore sopravvive di fatto alla sua legale soppressione.

² Valga per tutti il caso del concorso per 999 posti di dirigente del Ministero delle Finanze, conclusosi nel 2000. Riservato al personale direttivo della stessa amministrazione, vide un numero di partecipanti di poco superiore ai posti disponibili. Ciononostante, l'amministrazione delle Finanze assegnò ai vincitori di questo concorso interno gli incarichi e le sedi più ambite, antepoendoli ai vincitori del primo corso-concorso della SSPA, conclusosi nel medesimo periodo.

8. La strada per riformare la dirigenza resta però quella indicata, a grandi linee, dalla legge finanziaria del 2007. E spero che il Ministro Brunetta riuscirà dove è fallito il Governo Prodi. Fino ad ora non ha dato indicazioni sulle sue intenzioni in materia; salvo l'idea di ripensare la SSPA come una sorta di "hub" della formazione; un'ipotesi interessante, che può essere tranquillamente applicata alla Agenzia della formazione prevista dalla legge finanziaria; e che può funzionare o meno, a ben vedere, a seconda delle risposte che si daranno ai problemi evidenziati nei paragrafi precedenti.

La legge finanziaria del 2007 ha compiuto al riguardo alcune scelte precise, rimaste finora inattuata. Le ricordo in sintesi:

1. rimettere al mercato, dunque a organismi formativi privati e pubblici scelti con procedure competitive, l'attività di formazione dei dipendenti della P.A.³;

2. moralizzare il mercato della formazione mediante una severa e garantita procedura di certificazione e accreditamento delle istituzioni formative pubbliche e private, stabilendo che l'accreditamento sarà la condizione per partecipare alle gare per la fornitura di servizi di formazione indette dalle amministrazioni pubbliche;

3. selezionare i dirigenti mediante procedure concorsuali severe e rigorose: un concorso aperto a tutti i giovani in possesso di una laurea specialistica e di un master postuniversitario, e un concorso aperto a tutti i funzionari pubblici in servizio da almeno cinque anni nei ruoli direttivi o equiparati di qualunque amministrazione pubblica, l'uno e l'altro organizzati in modo da far emergere i migliori, non i "più raccomandati";

³ Questa innovazione radicale, introdotta dalla Legge finanziaria del 2007, ma rimasta anch'essa finora inattuata, era stata così motivata nel *Rapporto finale della Commissione di studio sulla riforma della formazione pubblica*, consegnato nel febbraio 2007 al Presidente del Consiglio e al Ministro per la Riforma e le Innovazioni nelle Pubbliche amministrazioni, reperibile in <http://www.astrid-online.it/Riforma-del/La-riforma/Studi--ric/Rapporto-Fin-AgenziaFormaz.pdf> : "Lo Stato deve ridurre il perimetro del suo intervento nella gestione diretta di attività formative: dovrebbe occuparsi *direttamente* solo del reclutamento e della formazione dei dirigenti dello Stato (e a richiesta, dei dirigenti delle Regioni e degli enti locali), mediante una Scuola di eccellenza (sul modello della francese *Ecole Nationale de l'Administration*, o della tedesca *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*). Per il resto, le amministrazioni pubbliche dovranno avvalersi di soggetti formativi, pubblici e privati, dotati di adeguata competenza ed esperienza, scelti con procedure competitive. Tra i compiti della istituenda agenzia della formazione vi dovrà essere dunque l'accreditamento delle istituzioni formative, e la verifica dei loro standards qualitativi. L'attività di accreditamento è da una parte necessaria per evitare la attuale proliferazione di attività formative di infima qualità; ma, dall'altra, essa presuppone la autolimitazione sopra accennata: in tanto la Scuola (o Agenzia) nazionale potrà svolgere in modo imparziale la funzione di soggetto accreditante in quanto non si trovi a competere sul mercato con i soggetti accreditati".

4. organizzare per gli uni e gli altri un corso-concorso altrettanto selettivo costruito in modo da valorizzare e sviluppare le attitudini alle innovazioni, al cambiamento, al governo di organizzazioni complesse, alla semplificazione e alla sussidiarietà, alla reingegnerizzazione dei processi e dei servizi; e dunque più vicino al modello ENA che a quello finora seguito dalla nostra SSPA⁴

5. offrire ai giovani dirigenti così selezionati percorsi rapidi per l'accesso agli incarichi di maggiore responsabilità.

9. E' appena il caso di sottolineare, in conclusione, la connessione di questa riforma del reclutamento e della formazione dei dirigenti dello Stato con alcune scelte politiche che devono essere nette e chiare. Esse meritano dunque di essere elencate in forma binaria, con dei SI e dei NO:

a. **Si** alla valutazione delle performance, della qualità dei servizi e delle prestazioni; ogni amministrazione può e deve essere valutata; la valutazione delle performance collettive (della produttività di ciascuna unità amministrativa) precede la valutazione della produttività individuale;

b. **No** allo spoils-system (*nei termini ben delineati nelle recenti sentenze della Corte costituzionale, che hanno pienamente condiviso e supportato le scelte compiute, grazie al povero Massimo D'Antona, col decreto 80 del 1998*)

c. **Si** al licenziamento dei fannulloni e degli incapaci: liberano il posto per i capaci e i diligenti (ma a condizione di valutare gli uni e gli altri sulla base dei risultati, misurati da organismi affidabili, dunque in modo non arbitrario)

d. **Si** a carriere legate al merito e ai risultati

e. **Si**, parimenti, a retribuzioni legate al merito e dunque differenziate in relazione al risultato

f. **Si** alla valutazione della customer satisfaction

g. **Si** all'autonomia gestionale e budgetaria delle amministrazioni e dei loro dirigenti (riconosciuta in linea di principio dalla legge Ciampi del 1997, ma poi sabotata in fatto dalla Ragioneria Generale dello Stato).

⁴ Il ricordato *Rapporto finale della Commissione di studio sulla riforma della formazione pubblica*, notava al riguardo: "Come nelle ricordate esperienze straniere, la Scuola nazionale non dovrà essere una brutta copia di una facoltà universitaria. Non avrà docenti stabili, ma un autorevole comitato scientifico (di italiani ma soprattutto di stranieri), un ampio e qualificato staff di esperti di formazione e di innovazione amministrativa, e un corpo di *tutors*: La Scuola organizzerà seminari di approfondimento con i migliori esperti italiani e stranieri (chiamati per i giorni del seminario), e stages presso amministrazioni pubbliche, istituzioni internazionali, imprese private, dovunque si possa fare esperienza di sperimentazioni innovative e di buone pratiche di organizzazione, gestione, produzione di beni e servizi pubblici o di utilità pubblica. I *tutors* seguiranno gli allievi nei seminari e negli stages."

10. E' – come è evidente - una rivoluzione difficile. Ma spero di aver spiegato che essa è del tutto necessaria. Per l'avvenire dell'Italia. Dunque chi cerca di realizzarla merita il sostegno di tutti gli italiani di buona volontà, senza distinzioni di parte politica.

Un sostegno critico, come è giusto e necessario; ma sempre – si spera – costruttivo. Guidato dalla consapevolezza che l'ammodernamento del nostro sistema amministrativo – così come quasi tutte le grandi riforme di struttura delle quali l'Italia ha bisogno per vincere le sfide della globalizzazione⁵ - non può essere oggi realizzato senza una coraggiosa e responsabile collaborazione *bipartisan*.

⁵ V. più ampiamente F. BASSANINI e M. MONTI, *La Commissione Attali e l'Italia*, in J. ATTALI, *Liberare la crescita: 300 decisioni per cambiare la Francia*, Rizzoli, Milano 2008, pagg. XV e seg.