

Franco Bassanini

L'AMMODERNAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLA XV LEGISLATURA

Relazione al Seminario organizzato dalla Direzione nazionale DS
Roma, 6 luglio 2005

1. Il punto di partenza da cui muovere - anche per questa seconda parte del nostro seminario che è dedicata a lavoro pubblico e innovazione nelle pubbliche amministrazioni- è quasi ovvio. Se il nostro Paese vuole vincere le sfide che ha davanti; se si vuole rimettere in moto l'Italia, riprendere il cammino della crescita, recuperare una competitività declinante, vincere il disagio sociale, rispondere al bisogno dei cittadini di sicurezza, di tutela dei propri diritti fondamentali, se si vuole garantire qualità ambientale, coesione sociale, qualità della vita; se si vogliono integrare i lavoratori stranieri che danno un contributo fondamentale al nostro sistema economico; se si vogliono fare tutte queste cose, sono necessarie forti politiche pubbliche. Ma per concepire, progettare e soprattutto realizzare efficaci politiche pubbliche occorrono amministrazioni pubbliche moderne, efficienti, innovative, performanti.

Le politiche pubbliche camminano sulle gambe delle amministrazioni, centrali, locali e regionali; e le amministrazioni camminano sulle gambe delle donne e degli uomini che lavorano nelle amministrazioni: dirigenti e lavoratori pubblici. Di qui l'importanza del lavoro pubblico e l'importanza del lavoro di ammodernamento delle amministrazioni, altrimenti le sfide or ora ricordate sono perdute in partenze. Le pubbliche amministrazioni, lo sappiamo, possono essere infatti una palla al piede colossale sulla strada della crescita del Paese e della ripresa economica, possono essere al contrario una risorsa decisiva.

Io vorrei, anche perchè i tempi ormai sono ristretti, limitarmi solo ad alcune riflessioni generali che poi saranno integrate da chi partecipa alla seconda tavola rotonda.

2. La prima riflessione è che bisogna resistere con decisione ad un approccio ragionieristico, nel senso nobile della parola, al problema della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Il contributo al progetto di rinascita del paese che le amministrazioni pubbliche possono dare non è in primo luogo quello di ridurre la spesa pubblica, che pure è uno degli obiettivi fondamentali del nostro programma. E questo per due ragioni:

- perché nel benchmarking internazionale le nostre pubbliche amministrazioni non costano troppo rispetto ad altri Paesi, anzi siamo al di sotto della media dei paesi OCSE, tanto come costo complessivo della macchina amministrativa quanto come numero dei dipendenti pubblici pro capite; più che un problema di costi abbiamo un problema di qualità dei servizi, delle prestazioni, di organizzazione, di valorizzazione del lavoro e delle risorse umane, di distribuzione del personale, di efficienza e capacità performante delle amministrazioni;
- e perchè il maggior valore aggiunto che le nostre pubbliche amministrazioni possono dare non è tanto quello di ridurre marginalmente le dimensioni della spesa pubblica, ma è nella capacità di progettare e realizzare le politiche pubbliche necessarie a rilanciare la crescita e a creare un ambiente favorevole agli investimenti italiani e stranieri. A questo si concorre in molti modi, con la semplificazione normativa e burocratica, di cui abbiamo parlato finora, ma anche garantendo certezza delle regole, coesione sociale, qualità ambientale, qualità della vita, sicurezza nell'esercizio dei diritti.

3. Non sto naturalmente dicendo che non si debba anche incidere sui larghi margini di spesa improduttiva, di inefficienza della spesa pubblica, di veri e propri sprechi. Al contrario: gli sprechi e le inefficienze ci sono; e sono evidenziati soprattutto dalla impetuosa crescita delle spese per acquisto di beni e servizi delle amministrazioni dello Stato (consulenze e spese di rappresentanze comprese) che sono aumentate di 64 miliardi di euro tra il consuntivo 2001 e quello 2003. Cioè sono cresciute del 54%. La crescita di questo aggregato dimostra che probabilmente ci sono larghe

possibilità di realizzare risparmi attraverso la razionalizzazione della spesa pubblica.

Ma occorre dire con altrettanta chiarezza che una parte importante di questi risparmi dovrà essere investito nell'amministrazione. Abbiamo bisogno di una rigorosa operazione di razionalizzazione, che incida soprattutto sulle spese superflue nell'aggregato dell'acquisto di beni e servizi, e che consenta di recuperare risorse da investire nell'ammodernamento della pubblica amministrazione, nell'innovazione tecnologica, nella formazione, e nella professionalizzazione dei dirigenti e dei dipendenti pubblici. E da investire nella creazione di un adeguato sistema di incentivi, senza il quale parole come meritocrazia, performance, qualità dei servizi rischiano di restare soltanto degli slogan, buoni magari per vincere le elezioni (che pure non è cosa da poco) ma non per risolvere davvero i problemi del paese. Noi non disporremo mai di un sistema che effettivamente spinga le amministrazioni a misurarsi sul terreno della qualità dei servizi e delle prestazioni, se non avremo le risorse necessarie per premiare effettivamente gli incrementi di produttività, il miglioramento di qualità dei servizi oggettivamente verificato (e quindi verificato sulla base, da un lato, di un sistema di indicatori affidabile, e attraverso meccanismi di verifica dei risultati altrettanto affidabili).

4. Il punto è dunque che al centro del nostro progetto occorre mettere la qualità dei servizi e delle prestazioni.

Se dal progetto deriverà anche una riduzione di spesa pubblica, bene, sta nei nostri obiettivi; ma una buona parte di quelle risorse dovrà essere reinvestita. Anzi: cerchiamo di razionalizzare e di risparmiare perchè proprio di qui vengano le risorse necessarie per investire sulla qualità dei servizi pubblici, per modernizzare l'amministrazione e per valorizzare il lavoro pubblico.

L'obiettivo è dunque un grande progetto di modernizzazione e di rinnovamento del sistema delle amministrazioni pubbliche che richiederà un forte investimento di risorse finanziarie e umane, che produrrà risparmi assai maggiori degli investimenti fatti, ma soprattutto darà un contributo decisivo alla ripresa e alla rinascita del nostro Paese.

5. Ho parlato volutamente di un progetto di modernizzazione e di rinnovamento dell'amministrazione e non di riforma dell'amministrazione. E questo perché gran parte delle riforme legislative sono state fatte negli anni novanta, anche se il governo della destra in questi anni ha lavorato con qualche impegno per smantellarle, demolirle, boicottarle, ignorarle, eroderle. Naturalmente le riforme non nascono mai perfette dalla testa dei riformatori: una volta varate, hanno bisogno di un impegnativo lavoro di manutenzione ordinaria e straordinaria. E' quello che in questi anni è mancato. Per ciascuna di quelle fatte nella scorsa legislatura abbiamo ben chiare alcune cose che sono da correggere, alcuni punti deboli da rivedere. Ma soprattutto quelle riforme vanno riprese, completate e soprattutto attuate, strumentate, dotate delle necessarie risorse umane.

Non abbiamo bisogno di un'altra rivoluzione normativa. Non userei la parola "tregua normativa" che forse può dare un'idea troppo immobilistica e conservatrice. Ma il punto vero è che non abbiamo bisogno di una rivoluzione normativa ma di una grande opera di innovazione, modernizzazione e riqualificazione delle amministrazioni pubbliche che passa attraverso una serie di azioni concrete, richiedenti solo modeste modifiche normative. Questo d'altra parte corrisponde alla realtà del nostro sistema che ormai è un sistema plurilivello, in cui quindi l'attuazione delle riforme, la stessa implementazione/articolazione delle riforme non è più compito dello Stato, e quindi tanto meno del legislatore statale, ma di una rete di istituzioni (Comuni, Province, Comunità Montane, Regioni, Università, Camere di Commercio) dalla cui capacità di innovazione dipende l'esito complessivo del processo di modernizzazione.

6. Quanto al merito, vorrei accennare a due questioni che mi sembrano strategiche.

La ripresa del metodo della concertazione, innanzitutto. La concertazione nel senso classico della parola. La concertazione tra il Governo, le Amministrazioni e le parti sociali. Ha dato eccellenti frutti in passato. Concertazione non significa che le istituzioni e la politica non debbano assumersi alla fine le loro responsabilità, ma che lo faranno dopo essersi, nel modo più limpido e trasparente possibile, confrontati con chi rappresenta i lavoratori della pubblica amministrazione; e anche con chi

rappresenta gli utenti e i clienti delle pubbliche amministrazioni: le organizzazioni del mondo produttivo, delle imprese, le rappresentanze dei consumatori, dei cittadini e degli utenti.

Questo triangolo è stato in passato un triangolo virtuoso. Il lavoro di semplificazione, a partire dall'autocertificazione, è partito da lì, da un triangolo nel quale sulle resistenze di una vecchia cultura burocratica premeva il convergente interesse degli utenti delle pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese, e degli stessi lavoratori pubblici e delle loro rappresentanze consapevoli che i lavoratori pubblici possono recuperare prestigio e riconoscimento sociale solo se le pubbliche amministrazioni sono sentite non come un intralcio alla competitività del paese, alla vita delle famiglie, alla crescita delle imprese, ma sono viste invece come un fattore positivo, propulsivo della crescita e dello sviluppo.

Del resto la complicazione delle procedure e l'eccesso di carichi normativi non necessari rappresenta un intralcio per la stessa attività delle pubbliche amministrazioni: anche esse devono produrre beni e servizi e spesso si trovano a dovere applicare normative e a sottostare a controlli che rendono anche per esse estremamente pesante produrre beni e servizi in modo agile e a costi accettabili. Anche nella prossima legislatura dovremo in altri termini orientare tutto il nostro lavoro su quella che fu una delle stelle polari dell'attività riformatrice del primo governo Prodi: liberare le energie dei cittadini, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni.

Ma io penso non solo alla concertazione nel senso tradizionale della parola, ma anche all'attivazione di strumenti flessibili di partecipazione, di confronto e di dialogo tra amministrazioni, rappresentanze sociali e rappresentanti degli utenti come strumento per adottare le scelte che incidono sulla qualità dei servizi ai cittadini e per verificarne i risultati anche in termini di soddisfazione degli utenti dei servizi.

E penso alla adozione di una prassi di confronto, di dialogo, di collaborazione, e di condivisione tra i decisori politici, da un lato, e le lavoratrici e i lavoratori pubblici, dall'altro in tutte le fasi, di ideazione, progettazione, organizzazione e implementazione del piano di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni di cui ho prima parlato.

Decisivo è infatti riuscire a mobilitare le intelligenze, le esperienze, le energie degli operatori delle pubbliche amministrazioni, dare loro il senso

e l'orgoglio di una missione strategica per l'avvenire del Paese. Coinvolgerli nell'idea di poter essere protagonisti della ripresa e del rilancio del Paese. Nella grande riforma americana dell'amministrazione federale americana realizzata da Bill Clinton e da Al Gore, la *National Performance Review*, poi diventata *National Partnership for Reinventing Government*, la componente motivazionale, la mobilitazione degli innovatori, la mobilitazione delle amministrazioni ebbero un'importanza decisiva. Occorre tornare a far capire che la valorizzazione del lavoro pubblico dipende dal successo dell'operazione di modernizzazione; solo così i lavoratori pubblici recupereranno quel prestigio che avevano nell'Ottocento, quando i funzionari pubblici erano automaticamente annoverati tra le categorie più rispettate e riconosciute, e i dirigenti pubblici facevano parte a pieno titolo della classe dirigente del Paese.

7. Per vincere la sfida della qualità dei servizi e delle prestazioni occorre poi un forte impegno di rinnovamento della cultura della pubblica amministrazione. Una vera rivoluzione culturale. La cultura burocratica, la cultura del formalismo giuridico è radicata e resistente. Deve cedere il passo alla cultura della qualità, dei risultati, dell'innovazione, della sperimentazione.

Tra le difficoltà da superare per realizzare questo cambio di cultura ci sono le resistenze anzi la vera e propria impermeabilità spesso dimostrata dagli organi di controllo, che spesso rifiutano *tout court* di prendere atto che le leggi sono cambiate. Ricordo un episodio emblematico. Nella legge 127 del 1997 inserimmo una disposizione che imponeva di riservare il 20% dei posti nei concorsi per i magistrati della Corte dei Conti ai laureati in discipline diverse da quelle giuridiche. La ragione era ovvia: per sviluppare al meglio i nuovi compiti di controllo sulla gestione, sulla funzionalità, sui risultati delle amministrazioni pubbliche non bastano i giuristi: occorrono anche gli economisti, gli ingegneri gestionali, gli analisti di bilancio, che sono, del resto, il nerbo del *General Accounting Office* americano e dell'*Audit Office* britannico. Ricordo che Mario Monti organizzò allora un convegno alla Bocconi di Milano dedicata alle nuove prospettive che questa innovazione (una delle centinaia contenute nella legge 127) poteva aprire per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni italiane. Che hanno fatto poi alla Corte dei Conti? Hanno risolto il problema sottoponendo i

concorrenti provenienti da lauree non giuridiche ad un concorso basato prevalentemente su esami di diritto e li hanno bocciati tutti, lasciando vacanti i posti a loro riservati!. E nella nuova legislatura, il Governo e la maggioranza di centrodestra hanno perfezionato l'opera, stabilendo che per questi posti i concorrenti devono avere la doppia laurea, una in giurisprudenza, l'altra in una diversa disciplina.

8. Occorre inoltre dare un forte impulso all'introduzione di tecniche di valutazione delle performance, dei risultati conseguiti dalle amministrazioni pubbliche, della qualità dei servizi, nonché delle tecniche di misurazione della customer satisfaction. Quindi: elaborazione di indicatori di quantità e qualità dei servizi, benchmarking internazionale degli indicatori, definizione di standards quantitativi e qualitativi, potenziamento e diffusione delle carte dei servizi, definizione di uno statuto del cittadino come titolare del diritto ad una buona amministrazione.

Non occorrono per ciò nuove leggi. In linea di principio, sta tutto nei decreti legislativi emanati in attuazione della legge 59 del 1997. Ma occorre che ciascuna amministrazione si attivi, in modo da avere strumenti di valutazione, indicatori di performance e statuti del cittadino adeguati alle peculiarità, ai problemi e alle missioni di ciascuna amministrazione. E inutile dire che le tecnologie informatiche ICT possono dare un contributo decisivo al rinnovamento culturale della pubblica amministrazione perchè impongono un diverso modo di gestire il rapporto con i cittadini, ma offrono anche risorse tecniche straordinarie per realizzarlo e implementarlo.

9. Come già ho sopra accennato, per ricentrare le amministrazioni sulla qualità dei servizi e delle prestazioni è essenziale disporre di una leva finanziaria, cioè potere effettivamente destinare una quota non marginale dei risparmi ottenuti con la razionalizzazione delle strutture e dei servizi delle pubbliche amministrazioni a investimenti sulla formazione e l'aggiornamento del personale, sul reclutamento di professionalità nuove, sull'informatizzazione e sull'innovazione. Non possiamo andare avanti con il blocco del turn over: l'immissione di giovani dotati di competenze tecniche e professionalità nuove deve accompagnare un'opera massiccia e

impegnativa di formazione e aggiornamento del personale già in servizio nelle pubbliche amministrazioni.

In questo contesto occorre collocare anche la questione del riassorbimento e superamento del precariato. I lavoratori temporanei nelle pubbliche amministrazioni sono utili al servizio di attività e missioni del tutto temporanee: non per l'esercizio di funzioni stabili, permanenti delle pubbliche amministrazioni. Altrimenti, il precariato è solo un espediente per aggirare l'obbligo del pubblico concorso e i vincoli di finanza pubblica, condannando una parte crescente dei lavoratori pubblici ad una situazione di intollerabile incertezza. E' ovvio che il riassorbimento del precariato deve avvenire mediante procedure di valutazione che garantiscano una selezione adeguata, un'adeguata verifica della loro professionalità. ma poi il meccanismo di lasciare crescere.

Più in generale, penso che noi dovremmo avere il coraggio di mettere sul tavolo, nel programma dell'Unione, una proposta strategica che adesso si sta sperimentando in Francia. Si può riassumere in questi termini:

- a) Stabilire con chiarezza alcuni obiettivi di incremento di produttività delle pubbliche amministrazioni. In Francia si è stabilito un obiettivo di incremento del 2% all'anno per ciascuna pubblica amministrazione. Incrementi di produttività non significa solo risparmi di spesa a parità di quantità e qualità dei servizi erogati, ma anche aumento della quantità e qualità dei servizi a spesa invariata o addirittura modestamente crescente.
- b) Accompagnare la definizione degli obiettivi di produttività con la identificazione (e il benchmarking internazionale può aiutare a farlo) di affidabili indicatori di performance, di qualità e di quantità dei servizi e delle prestazioni erogate.
- c) Affermare con chiarezza che, nel rispetto della filosofia dell'accordo del luglio 93, una volta garantita la difesa del livello reale delle retribuzioni, gli incrementi delle retribuzioni reali dei lavoratori pubblici saranno collegati, amministrazione per amministrazione, agli incrementi di produttività: in altri termini, una quota dell'incremento di produttività sarà redistribuita attraverso la contrattazione integrativa di secondo livello in modo da incentivare e premiare gli incrementi di produttività.

10. C'è poi la questione del "perimetro" della pubblica amministrazione. Abbiamo detto, in passato, che non siamo contrari a forme di esternalizzazione, ad affidare al mercato o al terzo settore la produzione di un bene o di un servizio pubblico quando ricorrevano alcune condizioni: innanzitutto che fosse così possibile ottenere un miglior mix tra qualità e costo del bene e del servizio, e un'eguale garanzia nelle condizioni di accesso e fruibilità del servizio da parte dei cittadini (essendo ovvio che, quando si tratta di un servizio universale, esso deve essere garantito a tutti). E purchè restasse alla pubblica amministrazione il potere di regolare, controllare, verificare il rispetto degli standards di qualità e di accesso ai servizi. E purchè l'amministrazione pubblica fosse effettivamente in grado di svolgere questi compiti strategici.

Quindi nessun outsourcing può essere ammesso per le funzioni strategiche, di regolazione, di indirizzo e di controllo. Noi abbiamo assistito in questi anni a un uso dissennato dell'out sourcing. In funzione di una sia pure qualche volta confuso riferimento a ideologie di Stato minimo o di più corpose spinte a favorire interessi privati, cioè a privatizzare i profitti e le rendite salvo poi socializzare le perdite. Noi dobbiamo stabilire regole chiare e farle rigorosamente rispettare. Le esternalizzazioni sono uno strumento utile se ricorrono le condizioni accennate e se le amministrazioni sono attrezzate a farle rispettare. Se no, no. Tra le ragioni dell'esplosione della spesa per acquisti di beni e servizi delle P.A., ci sono non solo clientelismo, consulenze fasulle, spese di rappresentanza gonfiate, ma c'è anche un ricorso dissennato all'esternalizzazione che ha finito aumentare i costi dell'attività pubblica.

11. Vorrei infine accennare a due questioni che saranno in seguito approfondite da altri. Penso che si debba con decisione difendere la contrattualizzazione, la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego. Questo è uno dei punti sui quali all'estero più viene apprezzata l'esperienza italiana; e ciò, anche da parte di paesi di antiche tradizioni (la Francia, ad esempio) che stanno da tempo ipotizzando riforme analoghe ma si trovano di fronte alle resistenze di organizzazioni sindacali del settore pubblico assai più conservatrici di quelle italiane.

La contrattualizzazione nel complesso ha funzionato. Si può farla funzionare ancora meglio. Innanzitutto, distinguendo meglio, in modo più

efficace, la contrattazione di primo livello da quella di secondo livelli. I due livelli hanno ciascuno il loro ruolo: il livello contrattuale nazionale garantisce l'eguaglianza fra i cittadini nell'offerta di beni e servizi, dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi dal punto di vista dell'effettività e della qualità del lavoro e dell'organizzazione. E garantisce anche i diritti fondamentali dei lavoratori pubblici, compreso il diritto a non vedere decurtato il livello reale delle retribuzioni. La contrattazione integrativa ridistribuisce gli incrementi di produttività e negozia i temi dell'organizzazione, dell'ambiente, dell'orario, delle qualifiche, che sicuramente non possono essere risolti a livello centrale in modo uguale per tutti.

12. Strategica è anche la questione della dirigenza. Qui si è fatta molta confusione, anche da parte di autorevoli studiosi e commentatori. Vorrei ricordare che i principi costituzionali in materia sono tre e vanno rispettati tutti e tre. Non li rispetta lo spoil system ma non li rispettano neanche sistemi basati sull'immovibilità e irresponsabilità dei dirigenti.

Il primo principio costituzionale è che l'amministrazione e le istituzioni sono al servizio dei cittadini e sono gli strumenti per garantire e soddisfare i loro diritti. Quindi non sono al servizio di esigenze clientelari del ceto politico.

Il secondo principio è che la sovranità appartiene al popolo e il popolo la esercita con gli strumenti della democrazia rappresentativa. Quindi la politica, e dunque il governo, i ministri, i presidenti di Regione, i sindaci sono legittimati a stabilire gli obiettivi, i traguardi da raggiungere, le strategie da perseguire. Come l'amministrazione deve operare per tutelare e realizzare i diritti dei cittadini e gli interessi generali, così la legittimazione a stabilire come in concreto questo debba essere fatto è attribuita in un sistema democratico all'autorità politica espressa dal voto dei cittadini.

Il terzo è il principio di imparzialità della pubblica amministrazione. La pubblica amministrazione non parteggia per questo o per quello, non partecipa alla competizione politica, deve essere terza. La pubblica amministrazione deve lealmente attuare le direttive dell'autorità politica, è impegnata a realizzarne le strategie, ma non può fare discriminazioni

tra i cittadini, perchè è e resta strumento per realizzare i loro diritti, che sono diritti di tutti.

Come si compongono tra loro, come si armonizzano questi tre principi? Risaliamo a dieci, quindici anni fa. Lo spoil system all'americana non valeva per nessuno, in Italia, allora come adesso. Lo spoil system all'americana significa infatti che, quando cambia il governo, la nuova amministrazione è legittimata a licenziare alcune migliaia di dirigenti. A licenziare, non ad avvicendare negli incarichi. In Italia non va a casa nessuno. Il problema dunque riguarda gli incarichi.

Metà della nostra alta dirigenza statale, quindici anni fa, come cinquant'anni fa, come oggi, ha un incarico "precario": prefetti, ambasciatori, capi di grandi unità militari. In qualunque momento l'autorità politica (il Governo, si proposta del ministro competente) può sollevare dall'incarico un prefetto, un ambasciatore, un generale di corpo d'armata o di divisione, destinarlo ad altro incarico o anche metterlo a disposizione, anche se lo ha nominato la settimana prima. La precarietà nell'incarico non è una buona soluzione: mette il dirigente alla mercé dell'autorità politica. Soddisfa al secondo dei tre principi costituzionali, non agli altri due; rischia di mettere in discussione l'imparzialità dell'amministrazione.

L'altra metà della nostra dirigenza si avvaleva, dieci-quindici anni fa, di un regime di inamovibilità nell'incarico. I dirigenti generali dei ministeri erano tutti nominati discrezionalmente dall'autorità politica; se un posto di dirigente era vacante, il Governo poteva liberamente scegliere il nuovo dirigente anche all'esterno dell'amministrazione, tra chi non aveva mai vinto un concorso pubblico. Ma una volta nominato il dirigente restava a vita: condizione ideale per garantire l'imparzialità nei confronti delle pressioni della politica; ma condizione nient'affatto idonea a garantire la responsabilità del dirigente nella capacità di assicurare servizi di buona qualità ai cittadini, di tutelare i loro diritti; e nient'affatto idonea a garantire della sua capacità e lealtà nell'attuazione dei programmi e delle strategie fissate dall'autorità politica. Così si rispettava il terzo principio costituzionale, ma non i primi due.

Negli anni novanta si è cercato di costruire un nuovo sistema che armonizzasse i tre principi, rispettandoli tutti e tre per quanto possibile. Ci siamo riusciti solo in parte. Nulla si è potuto fare per le carriere speciali, prefettizia, diplomatica e militare, ancora rette dal regime della

precarietà negli incarichi (e da una persistente influenza di criteri di gerarchizzazione e gerontocratizzazione). Ma per gli altri si sono introdotte regole nuove basate sulla responsabilità dei dirigenti sul piano dei risultati, sulla temporaneità degli incarichi, sulla contrattualizzazione della dirigenza. La preposizione agli incarichi non può non spettare all'autorità politica, prevalentemente scegliendo tra chi ha vinto un pubblico concorso, e adottando criteri di competenza e capacità; la scelta di estranei all'amministrazione, non selezionati mediante un pubblico concorso, è rigorosamente circoscritta da limiti numerici (5%) e dalla temporaneità dell'incarico così conferito; all' autorità politica compete fissare gli obiettivi, e determinare i risultati da conseguire; alla fine del periodo contrattuale si verificano i risultati ottenuti con criteri e meccanismi per quanto possibile oggettivi. Se i risultati sono positivi il dirigente ha diritto alla conferma nell'incarico, o alla preposizione con il suo consenso ad altro equivalente o più impegnativo incarico. Se sono negativi, il dirigente non ha diritto alla conferma; gli può essere dato un incarico di minor rilievo o addirittura nei casi più gravi può essere messo a disposizione, e persino licenziato.

Questo sistema non ha funzionato in modo adeguato per due ragioni. Le due ragioni sono che non sono state attivati, se non in poche amministrazioni, meccanismi adeguati di valutazione e verifica dei risultati, delle performance, del rendimento dei dirigenti. La seconda ragione è che, sia pure non sempre in modo esplicito, la nuova maggioranza di centrodestra ha cominciato a rimettere in discussione la distinzione tra politica e amministrazione, in nome di una interpretazione dei principi della democrazia maggioritaria del tutto discutibile. A destra (e, qualche volta, anche a sinistra) si è cominciato a pensare che chi vince le elezioni abbia il diritto non soltanto di disporre degli strumenti per attuare il programma di governo approvato dalla maggioranza degli elettori, ma anche per impadronirsi delle istituzioni e piegarle alla tutela dei propri interessi di parte (o addirittura dei propri interessi privati).

La prima difficoltà può essere superata da un Governo che sappia promuovere, con forte determinazione, la diffusione della cultura del merito, della qualità, dei risultati, della valutazione nelle pubbliche amministrazioni. Può anche servire, a tal fine, l'attivazione di clausole "ghigliottina": per esempio, stabilire che i dirigenti giunti al termine del

loro mandato contrattuale hanno diritto alla conferma nell'incarico fino a che non siano effettivamente stati attivati, in quella amministrazione, gli strumenti di valutazione delle performance e dei risultati conseguiti. E fino a che tali strumenti non siano stati validati. Per converso, si dovrebbe riservare una quota significativa della retribuzione dei dirigenti alla retribuzione di risultato, e stabilire che tale quota resterà congelata fino alla attivazione dei predetti strumenti, idonei a valutare se i risultati sono stati effettivamente raggiunti.

La seconda difficoltà verrà automaticamente superata se il centrosinistra vincerà le prossime elezioni. L'interpretazione assolutista e plebiscitaria della democrazia maggioritaria non è infatti nel DNA del centrosinistra (anche se non mancano sostenitori anche nelle sue fila; ma per fortuna si tratta di posizioni minoritarie).

Non è dunque impossibile rispettare tutti insieme, anzi armonizzare tra loro i tre principi costituzionali sopra ricordati. E riuscire così a costruire una dirigenza che sia, insieme, leale all'autorità politica, attivamente impegnata a realizzarne le strategie e gli indirizzi, ma anche imparziale, e dunque al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro opinioni, ed efficiente, cioè capace di promuovere e guidare il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, e dunque capace di tutelare i diritti dei cittadini. Una dirigenza che sappia che sarà valutata per i risultati conseguiti, non per la fedeltà al potente di turno e per la disponibilità ad assecondarne ogni capriccio.