

[ L'INCHIESTA ]

## Burocrazia e mandarini una riforma per rottamarli

**Roberto Mania**

**S**poils system per tutti, o quasi. Sulla carta la riforma Madia potrebbe davvero essere dirompente per i dirigenti della pubblica amministrazione. Un ricambio profondo delle prime e delle seconde linee. La rivincita della politica rispetto al potere di interdizione dell'alta burocrazia, che sfruttando l'incertezza e la colpevole debolezza proprio della politica ha conquistato posizioni e imposto il suo modus operandi, nel quale a guidare è il protettivo formalismo degli atti e quasi mai la realizzazione di un risultato. Mentre la macchina dell'amministrazione pubblica continua ad essere mediamente costosa, scarsamente concorrenziale con quella degli altri paesi ed inefficiente, con buona pace dei cittadini e delle imprese. Eppure è qui che si gioca un pezzo della competitività italiana, la capacità di favorire investimenti domestici e attrarre dall'estero.

**O**ra che la liquidità circola abbondante e l'alibi della rigidità del mercato del lavoro con il controverso Jobs Act è crollato, nella valutazione sull'attrattività del sistema l'attenzione si sposta sul funzionamento della burocrazia da una parte, e sulla certezza dell'azione giudiziaria dall'altra.

Si vedrà come la legge Madia (approvata solo al Senato, in arrivo alla Camera e destinata ad essere attuata con i relativi decreti delegati nell'arco di un anno) inciderà sui processi della pubblica amministrazione. Per ora mostra un'ambizione, in coerenza con quel che accade nel mondo della produzione manifatturiera: cambiare l'organizzazione del lavoro per migliorare le performance a valle senza affidarsi più ciecamente ed esclusivamente o alla robotica, nel caso delle fabbriche, o al presunto effetto taumaturgico delle norme, nel caso degli uffici pubblici.

Dunque e innanzitutto, cambiare i dirigenti, la loro cultura, il loro potere, il loro tendenziale immobilismo difensivo. In fondo l'ha fatto anche la Fiat (poi Fca, Fiat Chrysler Automobiles) di Sergio Marchionne nel 2004 per entrare progressivamente nel sistema del World Class Manufacturing, quello dello zero difetti, zero sprechi, zero scarti. La trasformazione è partita dall'alto, con il ricambio della vecchia classe dirigente del Lingotto, ed è atterrata puntando a riqualificare la manodopera. Qualcosa di simile potrebbe

accadere nella pubblica amministrazione dove - non va sottovalutato - l'obiettivo prioritario, questa volta, non è la lotta ai fannulloni che pure ci sono ma con tanti complici a cominciare proprio dai rispettivi capi.

«E dalla testa che si deve partire - ha scritto in un articolo il ministro Marianna Madia - valorizzando il prestigio di chi è chiamato a guidare la più complessa e importante "azienda" del paese». L'obiettivo, allora, è la riorganizzazione del lavoro. Forse proprio questa è la spending review che non è mai stata fatta, perché cambiare il modo di lavorare può voler dire spendere meno e spendere meglio. Le incognite, però, sono tante. C'è, intanto, il rischio assai concreto che i dirigenti retrocessi, mandati nel limbo o costretti a cambiare ufficio possano far ricorso, essere ricollocati nel proprio posto per effetto di qualche sentenza, chiedere gli arretrati, i danni e così via. D'altra parte è già successo ed è costato caro alle casse pubbliche.

Tempo fa gli uffici della Ragioneria stimarono intorno ai 30 milioni il costo per lo Stato della sperimentazione del ruolo unico statale all'epoca di Franco Bassanini e poi Franco Frattini a Palazzo Vidoni. Non funzionò il cosiddetto "mercato dei dirigenti". Ci fu un effetto di moltiplicazione dei

posti. Alla fine si contarono 90 dirigenti generali in più e oltre 300 della seconda fascia, cioè quasi un incremento complessivo di 400 dirigenti. E ci furono dirigenti indennizzati a suon di euro, fino a 700 mila. Non un bel precedente. Anche di questo dovrà tenere conto il ministro Madia quando passerà all'attuazione della delega parlamentare.

Si parte dai dirigenti, dunque. Tutti assunti per concorso o corso-concorso con le chiamate dirette che andranno progressivamente (salvo eccezioni) ad esaurimento. E se la riforma dovesse funzionare nulla sarà come prima, per i dirigenti pubblici. Carlo Mochi Sismondi, presidente del Forum della Pubblica amministrazione, ha messo a confronto il prima e il dopo riforma, dal

dirigente del singolo ministero o amministrazione al "dirigente della Repubblica" che piacerebbe alla Madia nel Paese che però non ha mai avuto una tradizione nella formazione dei suoi commis come la Francia con l'Ecole Nationale d'Administration. Ne esce effettivamente un cambiamento strutturale. Vediamolo. Sgombrando subito il campo, però, da un possibile equivoco: non confondere i manager delle aziende private con i dirigenti della pubblica amministrazione. Sono troppe le differenze talora in termini di autonomia gestionale e responsabilità. Il dirigente della pubblica amministrazione non sarà mai un manager in senso stretto. E nemmeno l'indirizzo politico del governo (o dei governi, nei casi degli enti locali) è comparabile al ruolo che esercitano gli azionisti nelle società.

Il fulcro della riforma dei dirigenti è quindi il ritorno al ruolo unico. Oggi ciascuna amministrazione ha un suo ruolo della dirigenza, per effetto di scelte compiute nella lunga stagione berlusconiana. «Solo nello Stato - ricorda Mochi Sismondi - sono oltre una ventina». Comincia ad essere evidente il ginepraio. Nessun dirigente può essere spostato se non su sua richiesta e con il suo consenso. Di più: vigono otto contratti collettivi che determinano una vera giungla retributiva. Nella riforma della Madia sono previsti solo tre ruoli: per Stato, Regioni ed Enti locali. Sono i "dirigenti della Repubblica" che possono, anche obbligatoriamente, passare da un ruolo ad un altro. Retribuzioni omogenee. Solo la lobby potente dei diplomatici è riuscita a sottrarsi alle nuove regole. Ma anche i prefetti rivendicano un trattamento identico e si preparano a giocarsela in Parlamento.

Scompare la qualifica in senso stretto di dirigente. Si appartiene a un ruolo che consente di ricevere un incarico da dirigente. Se non si riceve un incarico sulla base delle richieste da parte delle diverse amministrazioni e sulla base dei risultati conseguiti in precedenza si entrerà in una sorta di limbo fino a poter essere licenziato.

Passare al privato e poi rientrare nel pubblico appare davvero un'ipotesi teorica. Pensiamo solo ai potenziali conflitti di interesse che un percorso di questo tipo potrebbe provocare.

Una funzione chiave sarà svolta dalla Commissione della dirigenza statale istituita presso Palazzo Chigi: valuterà i dirigenti, ma non è ancora chiaro come sarà composta. I precedenti tentativi di valutazione (la parabola della Civit, per esempio) non fanno ben sperare. Questo è davvero un punto delicato, qui la politica (nazionale o locale) - ed è il pericolo che paventano le organizzazioni della categoria - può scegliersi i dirigenti, magari i più fedeli e non necessariamente i più bravi. Un processo alle intenzioni, secondo il governo. Marianna Madia: «È una bugia dire che scegliamo i dirigenti. La verità è che la carriera dei dirigenti non sarà più frutto

di automatismi bensì della valutazione su come hai svolto gli incarichi precedenti». Che sarà contenuta in una banca dati con tutti i curriculum, i profili professionali, gli esiti delle diverse valutazioni. Il presidente del Forum Pa, Mochi Sismondi, la chiama «il repository per la scelta della persona giusta al posto giusto».

In archivio vanno pure le due storiche fasce dei dirigenti pubblici: nella prima sono compresi coloro che sono a capo di un ufficio dirigenziale generale, nella seconda tutti gli altri. Dopo cinque anni di direzione generale si entra definitivamente nella prima fascia, diventando intoccabili. Non sarà più così: si avrà un incarico direttivo a tempo. Concluso il quale si passa ad un altro o si esce dal ruolo. Fino a poter essere licenziato.

Nella nuova organizzazione l'incarico durerà quattro anni con la possibilità di un solo rinnovo per la durata di un biennio (schema 4+2). Poi si ricomincerà con una nuova selezione.

Insomma può essere che questa sia la strada per rendere il dirigente pubblico effettivamente responsabile del conseguimento degli obiettivi, assumendone il rischio, distinguendo il suo ruolo da quello di indirizzo della politica. Ma la cattiva politica finirebbe per peggiorare ancora la produttività nella nostra pubblica amministrazione. Anche questa volta il risultato dipende dalla

qualità della politica.

DIPENDENTI PER OGNI DIRIGENTE	
Numero medio per comparto	
AUTORITÀ INDIPENDENTI	7,1
PCM	7,2
ENTI ART. 70 D. Lgs 165/01	15,3
AGENZIE FISCALI	31,4
SSN	31,6
MEDIA	37,9
ENTI ART. 60 D. Lgs 165/01	42,3
REGIONI E EL	44,4
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	49,8
MINISTERI	51,9
FORZE ARMATE	64,2
ENTI DI RICERCA	84,8
SCUOLA	135,6
CORPI DI POLIZIA	157,0
VIGILI DEL FUOCO	169,6
UNIVERSITÀ	334,1

Fonte: Ansa di Gali RGB

#### [ L'ANALISI ]

## Come si è aggirato lo pseudo blocco alle assunzioni

UN DOSSIER DEL FORUM PER LA PA RILEVA CHE NEI MINISTERI SOLO IL 22% DEI NUOVI ORGANICI È STATO COPERTO TRAMITE CONCORSO PUBBLICO, LA GRANDE MAGGIORANZA, IL 58%, È ARRIVATO SFRUTTANDO LA POSSIBILITÀ DI EFFETTUARE CHIAMATE DIRETTE

Dirigenti pubblici si diventa per concorso. Lo stabilisce la legge. In questi anni di politiche di austerità imposte per risanare i conti pubblici sono state però sostanzialmente bloccate le assunzioni, oltreché i rinnovi contrattuali, nella pubblica amministrazione. I dirigenti allora sono stati assunti, aggirando il blocco, per chiamata diretta. D'altra parte lo prevede la legge: si può fare in caso di particolari esigenze per professionalità non coperte dall'organico. Questo tipo di assunzioni dall'esterno non possono essere superiori al 10% dei dirigenti di prima fascia e dell'8% dei dirigenti di seconda fascia. Si scopre così da un dossier del Forum della Pubblica amministrazione (si terrà a Roma dal 26 al 28 maggio) che ben il 54% delle assunzioni fatte nel 2013 nelle Regioni e negli enti locali sono state realizzate per vie diverse dai concorsi o dal passaggio da altra amministrazione pubblica. Una percentuale che sale al 58% delle assunzioni (sempre nel 2013) fatte nei ministeri, dove soltanto il 20% è entrato dopo aver vinto un concorso e il 22% proviene da un altro settore della pubblica amministrazione. In media le assunzioni per via concorsuale dei dirigenti è avvenuta in una percentuale inferiore al 30%. Ed è piuttosto prevedibile che si tratti perlopiù di assunzioni volute dalla politica in base non solo alle competenze specifiche del prescelto ma anche alla sua vicinanza politica al ministro o governatore regionale. Insomma, frutto dello spoils system.



La sede del ministero dell'Economia

#### [ I NUMERI ]

## Un esercito anomalo molti generali e pochi sottoposti

SONO LE AUTHORITY AD AVERE IL PIÙ BASSO RAPPORTO: 7,2 DIPENDENTI PER OGNI DIRIGENTE, MA LI SONO RICHIESTE PROFESSIONALITÀ DI ALTO PROFILO TECNICO. NELLE AGENZIE FISCALI SI PASSA A UNO SU 31,4 E NEGLI ENTI PUBBLICI A 1 A 50. IN FONDO, LE UNIVERSITÀ

Il record spetta ai dirigenti delle Authority: solo 7,1 dipendenti per ciascun dirigente. Un rapporto probabilmente dovuto all'alta professionalità che viene richiesta a chi opera all'interno delle autorità di controllo. Più difficile capire il perché di un rapporto dipendenti/dirigenti pressoché analogo alla presidenza del Consiglio dei ministri: 7,2. Tutte le altre amministrazioni sono distaccate: dalle Agenzie fiscali che registrano 31,4 dipendenti per ogni dirigente agli enti pubblici non economici che arrivano a quasi 50 dipendenti per dirigente fino all'Università dove ogni dirigente ha "sotto" 334,1 dipendenti.

Quasi scontato, dunque, che siano sempre le Authority ad avere la percentuale più alta tra dirigenti e il totale dell'occupazione del settore: 12,29 per cento. Un gradino più giù Palazzo Chigi: 12,14 per cento. A metà classifica si piazza il servizio sanitario (3,06 per cento) con l'anomalia dei medici che non rientrano nel computo ma sono considerati tutti dirigenti e sono circa 116 mila.

Complessivamente i dirigenti sono oltre 65 mila che rappresentano circa il 2,5 per cento del totale dell'occupazione negli uffici pubblici.

A guadagnare di più sono i dirigenti di prima fascia degli enti pubblici non economici (Inps e Inail, per esempio): in media poco più di 220 mila euro. Sempre tra i dirigenti di prima fascia in fondo alla classifica si piazzano quelli degli enti locali con un reddito medio che sfiora i 95 mila euro.



L'università La Sapienza di Roma