

Il nullafacente e l'elefante ¹

Marco Piredda

Presidente Associazione Allievi SSPA – Dirigenti per l'innovazione

1. Il nostro Paese conosce oramai da anni una fase di declino: **un declino di natura non solo economica ma anche culturale**, che produrrà necessariamente una contrazione dei nostri standard di vita e delle opportunità offerte a ciascuno se non si avrà il coraggio di cambiare rotta. Di questa situazione pare che molte componenti della società civile e del mondo produttivo stiano assumendo consapevolezza, seguite da parti purtroppo ancora minoritarie della classe politica. L'amministrazione pubblica è comunemente – e fondatamente – ritenuta causa (unitamente a diverse altre, naturalmente) della crisi di competitività dell'Italia, mentre molti – anche all'interno della p.a. - ancora fanno fatica a percepire l'importanza del ruolo che il settore pubblico può svolgere come fattore di crescita.

2. Anche il **ruolo della dirigenza pubblica italiana** ed il suo contributo al progresso del Paese è mediamente proporzionale a quello che è in grado di offrire l'intero settore pubblico. Quindi insoddisfacente, e in alcune aree, scarso. Naturalmente si tratta di una valutazione sintetica, da

¹ Intervento al Convegno "2007-Riforma della p.a. – Riflessioni e proposte della dirigenza" (tenutosi a Roma il 18 gennaio 2007 presso il Senato della Repubblica).

Il **titolo di questo intervento** necessita di una spiegazione un po' articolata. Leggendo il libro di Pietro Ichino (*I nullafacenti*, Mondadori, 2006) ho trovato interessante il riferimento al c.d. "*elephant test*": nei casi più eclatanti, i nullafacenti e le organizzazioni improduttive si individuano immediatamente, perché la situazione è "evidente".

Si tratta di un accorgimento ancor prima retorico che metodologico, che nel contesto anglosassone è utilizzato per indicare la possibilità di riconoscere qualcosa senza che ci sia la necessità o la capacità di descriverla analiticamente. Proprio sul piano del metodo, tuttavia, questo tentativo di aggredire un fenomeno, senza andare per il sottile, si presta a diverse obiezioni, che alcuni hanno già avanzato. Io mi limiterei a fare un'osservazione di carattere generale, che si può illustrare con l'aiuto di un altro elefante piuttosto famoso, quello dei versi di John Godfrey Saxe dal titolo "*The blindmen and the elephant*" (sul web alla pagina http://en.wikisource.org/wiki/The_Blindmen_and_the_Elephant). È la storiella di sei uomini ciechi che vorrebbero conoscere com'è fatto un elefante e, dopo averne toccato ciascuno una parte, sono indotti a concludere, ciascuno con certezza, che somiglia ad un albero (la gamba), ad un serpente (la proboscide), ad una corda (la coda), ecc.. L'*elephant test* applicato ad alcuni dei più gravi problemi dell'amministrazione rivela un approccio che a mio avviso rischia di essere superficiale e – cosa più importante - sterile. Non perché i problemi denunciati con quel metodo non siano reali. Ma perché con un tale approccio si rischia – come i sei uomini ciechi di Saxe – di non vedere utilmente il vero fenomeno che ci interessa. L'indignazione, senz'altro legittima, dovrebbe muoverci alla massima determinazione, senza tuttavia perdere di vista l'obiettivo principale: avere un'amministrazione che funziona e ridurre le cause che favoriscono i modelli comportamentali più negativi a scapito di una cultura del merito e della responsabilità. Altrimenti avremo (forse) licenziato alcuni nullafacenti. Ma non avremo capito come migliorare l'amministrazione e le persone che vi lavorano (e che vi lavoreranno in futuro). E ci troveremo, negli anni, con molti altri nullafacenti da licenziare.

accompagnare con la precisazione che esistono aree di eccellenza, buone pratiche, forti segnali di innovazione. Ciononostante, se parliamo della situazione attuale e non del dover essere, a me pare che siamo ancora lontani dal poter considerare la dirigenza pubblica complessivamente intesa, nella condizioni in cui si trova, come un fattore di sviluppo. Tra le principali ragioni alla base di questa condizione si possono ricordare: *a)* il tipo ed il livello medio di preparazione; *b)* i meccanismi di accesso effettivi (e non quelli sulla carta)²; *c)* l'età media della dirigenza, se confrontata con quella di altri paesi e del settore privato³; *d)* lo scarso livello di apertura a professionalità esterne e nuove specializzazioni; *e)* la limitata "contendibilità" - su basi trasparenti - delle posizioni dirigenziali; *f)* il grado di motivazione e lo spirito di corpo (elementi tradizionalmente trascurati e invece fondamentali, come dimostrano le burocrazie ritenute più efficienti e prestigiose); *g)* la diffusa propensione alla selezione avversa e a difendere le rendite di posizione. Su alcuni di questi punti torneremo in seguito, quando parleremo di accesso alla dirigenza e di affidamento degli incarichi.

3. Per superare la condizione attuale a me pare che la dirigenza debba farsi carico – essa in prima fila – dell'**affermazione dei principi del merito e della responsabilità**, senza i quali non vi sarà altra prospettiva che l'ulteriore e rapida delegittimazione delle amministrazioni pubbliche e di chi vi lavora. Ciò significa, in primo luogo, **innovare per creare valore**. La riduzione dei costi finanziari è importante, ma non può esaurire nessun programma di rilancio dell'amministrazione (e quanto accaduto negli anni scorsi ne è una penosa conferma). Non si può incrementare la produttività – come ci possono confermare i nostri colleghi del settore privato - senza stimoli interni ed esterni che permettano di selezionare e premiare, misurando l'apporto dei singoli e delle strutture, come pure la qualità dei prodotti dell'organizzazione. Allora, senza mezzi termini, e senza riserve mentali, **la dirigenza deve accettare la sfida** che le viene insistentemente posta dall'opinione pubblica (seppure con tante semplificazioni) e fare autenticamente propria la **cultura della valutazione e della trasparenza**: senza trasparenza, infatti, è impossibile distinguere tra chi merita e chi no. Si tratta di un messaggio talmente ricorrente da essersi oramai trasformato in uno stanco *refrain*; ma dobbiamo ammettere che sono ancora troppi i colleghi che ritengono il proprio lavoro non valutabile, peraltro facilmente smentiti da quanto accade in organizzazioni analoghe, raramente in Italia, sistematicamente in altri paesi. Come, per altro

² Il riferimento è alle forme di accesso su base fiduciaria, a cui spesso si accompagna la stabilizzazione senza verifica di competenze e capacità. Anche i meccanismi "psuedo-concorsuali" *ad personam* negano il principio della selezione e motivazione dei migliori.

³ Come direbbe Ilvo Diamanti, siamo pieni di "giovani 50enni o 60enni", che dopo aver raggiunto, anche con merito, le posizioni apicali non sono chiamati a rimettersi in discussione, perché il loro status dipende ben poco dalla qualità del lavoro svolto e molto, invece, da altri fattori.

verso, è palese il disinteresse (e forse anche l'incapacità) della classe politica a procedere con decisione in questa direzione⁴.

4. I meccanismi di valutazione però non bastano. Servono almeno altre due leve: *a) un sistema seriamente concorrenziale* e *b) persone e gruppi professionali in grado di promuovere e sostenere la modernizzazione: quelli che sono stati definiti i “catalizzatori di innovazione”*⁵. Sappiamo che la concorrenza economica è generalmente osteggiata dai c.d. *incumbent*, da chi trae rendite da situazioni di monopolio e oligopolio: ciò genera inefficienze a danno dei consumatori. Ma come non è data selezione delle aziende più efficienti, dei manager più capaci e dei migliori prodotti senza concorrenza, così non ci può essere innovazione e selezione delle persone e delle soluzioni senza competizione anche nel settore pubblico, seppure con i necessari accorgimenti e adattamenti che, ancora una volta, sono resi disponibili dalle migliori esperienze nazionali ed internazionali.

5. I due fattori appena richiamati assumono un rilievo essenziale per la valorizzazione del c.d. “capitale umano” e, quindi, sia per le **progressioni di carriera** che per i meccanismi di accesso al lavoro pubblico.

Sul primo punto mi limito a segnalare che la lentezza e la rigidità delle carriere, i livelli retributivi inadeguati, la scarsa selettività delle progressioni ed il peso ivi ancora riconosciuto alla mera anzianità di servizio (perlopiù a prescindere dalla capacità professionale dei singoli) impediscono alle amministrazioni pubbliche di valorizzare il personale non dirigente più valido e dinamico e di evitarne la fuga verso altre prospettive professionali.

6. In tema di **accesso al lavoro pubblico** la manovra finanziaria per il 2007 contiene due interventi che vorrei brevemente commentare: le norme sulla cosiddetta stabilizzazione dei precari e quelle sulla costituzione dell'Agenzia per la formazione – Scuola nazionale delle amministrazioni pubbliche. La prima rappresenta, a mio avviso, un serio rischio; l'altra un'opportunità da sfruttare con determinazione. Perché e in quali termini **l'assunzione del personale precario** può costituire un problema di vaste proporzioni per l'amministrazione? Le norme in questione, pur con un generico riferimento a procedure selettive, non offrono alcuna garanzia né sul valore professionale delle persone che verranno stabilizzate, né sulla delimitazione dei soggetti “beneficiari” (quindi mancano la concorrenza e la trasparenza di cui si diceva prima). Più in generale, è deleteria l'impostazione di fondo che sta alla base della scelta politica operata in finanziaria⁶: dopo una pausa di qualche lustro, dovuta allo stato di crisi della finanza pubblica,

⁴ Cfr. Mauro Zampini, *Valutare. Poi (forse) licenziare*, in *Europa*, 12 dicembre 2006.

⁵ Da ultimo, Giuliano da Empoli, *L'Italia dei padrini e dei figliocci*, in *Il Sole 24 ore*, 13 ottobre 2006.

⁶ Fatte salve alcune specifiche eccezioni, per quei settori dell'amministrazione, come la scuola, in cui il precariato è assunto a sistema, generando l'affidamento di intere generazioni di lavoratori.

viene pacificamente affermata e torna in auge la concezione dell'amministrazione come distributore di "posti" per ragioni assistenziali e clientelari. In tal modo si lanciano segnali contraddittori al Paese, all'amministrazione e alla stessa dirigenza, improntati all'improvvisazione organizzativa: si prescinde, infatti, da ogni verifica sui fabbisogni di personale, che non può che essere condotta selettivamente per ogni struttura amministrativa. In altri termini, se si vuole che la p.a. sia un volano di sviluppo, occorre selezionare ed assumere le risorse umane che servono (e solo quelle). Contemporaneamente l'amministrazione deve proporsi quale attore competitivo ed affidabile nel mercato del lavoro, offrendo ai giovani migliori (e quindi anche a coloro che non hanno avuto nemmeno la "fortuna" di un lavoro precario) prospettive professionali chiare, motivanti e ben remunerate.

7. Quest'ultima affermazione vale, a maggior ragione, per l'**accesso alla dirigenza**. L'amministrazione italiana ha necessità di investire sul ricambio generazionale e sul rafforzamento del *management* pubblico, riconoscendone il ruolo irrinunciabile come agente del cambiamento. Le esperienze dei corsi-concorso, il cui valore innovativo è diffusamente riconosciuto, sono state gestite, purtroppo, con discontinuità e – soprattutto negli anni più recenti – come passaggi episodici di scarso rilievo. Parallelamente, negli ultimi anni (e anche negli ultimi mesi), si è dovuto assistere a ripetuti tentativi – diversi dei quali andati purtroppo a buon fine – di permettere l'accesso alla dirigenza senza effettiva selezione, attraverso concorsi riservati.

Rafforzare la dirigenza significa anzitutto investire sulle capacità e competenze dei singoli; ma richiede anche una forza di impatto adeguata, sul piano qualitativo e quantitativo. Servono quindi comunità professionali che condividano valori, modelli, competenze e principi deontologici. In altre parole, **una cultura professionale comune in grado di generare cambiamento**, grazie alla maggiore capacità di affrontare i problemi di comunicazione, di coordinamento, di interpretazione della realtà, ed alla riduzione dei costi di transazione interni alle organizzazioni⁷. A tal fine i percorsi formativi – come dimostrano anche alcuni modelli stranieri – possono risultare strumenti efficaci, a patto di procedere ad una **radicale riforma delle agenzie di formazione**, cogliendo l'occasione della novella in finanziaria, per costruire quello che anche recentemente (nel documento presentato a Caserta dal ministro Nicolais) è stato definito "un modello di formazione di eccellenza".

8. Alla concorrenza nell'accesso alla qualifica dirigenziale debbono corrispondere **meccanismi competitivi e trasparenti anche per l'attribuzione degli incarichi**. Anche su

⁷ Sappiamo che una tale impostazione potrebbe generare preoccupazioni rispetto al rischio di chiusura corporativa della categoria. Ma la contromisura - per un rischio che peraltro ad ora appare solo teorico - non può che essere anche qui la massima trasparenza e concorrenza all'interno della dirigenza. Invece in Italia esiste un problema "sociologico" nella dirigenza, che coltiva i "legami verticali" e non è forte di "legami orizzontali", quelli che fanno spirito di corpo e autonomia professionale (cfr. da Empoli, cit.).

questo occorre a mio avviso innovare radicalmente, superando un'omertà diffusa. Se vogliamo che il Paese ci consideri una risorsa, e che la nostra autonomia sia difesa in funzione dell'imparzialità, dobbiamo pretendere che si diventi dirigenti e si assegnino gli incarichi in ragione della competenza e del merito professionale, essendo pronti alla valutazione comparativa dei nostri titoli e dei risultati del nostro lavoro. Ma una tale impostazione può funzionare a condizione che l'ambito entro il quale si svolge la competizione vada oltre gli attuali ruoli dirigenziali delle singole amministrazioni statali (così come risultanti dalla cancellazione del ruolo unico). Altrimenti una sufficiente mobilità dei dirigenti sarà possibile soltanto nelle amministrazioni più grandi e sarà ancora più arduo arginare l'invadenza della politica, smantellare le collusioni e favorire l'affermazione dei più capaci.

Infine, è necessario favorire meccanismi di controllo sociale che scorraggino comportamenti sleali. Occorre chiamare le cose e le persone col loro nome. E se siamo di fronte a colleghi scorretti, senza dignità, dobbiamo avere il coraggio di far pesare la nostra disapprovazione.

9. Il tema degli incarichi si lega ad una delle questioni più critiche per l'assetto della dirigenza: gli **incarichi ex art. 19, comma 6**, d.lgs.165 (temporanei, affidati a personale non dirigente o esterno). Sappiamo tutti che la *ratio* della norma – su cui si è scritto e detto in abbondanza – è stata stravolta, sin dalla sua prima applicazione, con un utilizzo a fini di occupazione dell'amministrazione ad opera della politica. Seppur importanti, sono minoritari i casi di applicazione corretta dell'istituto, per consentire all'amministrazione di avvalersi di esperti esterni di comprovata professionalità. In occasione dell'ennesimo intervento di *spoils system* contenuto nel c.d. decreto fiscale⁸ questa prassi è stata persino resa in qualche modo interpretazione autentica, con buona pace dell'impostazione complessiva del d.lgs. 165/2001⁹.

Ebbene, anche su questo punto occorre essere estremamente chiari: non se ne può più di questo sottobosco di presunti esperti esterni che si insediano nelle strutture amministrative con l'obiettivo finale di essere regolarizzati. E mi scuso con quella minoranza di veri esperti che offrono correttamente e professionalmente alla p.a. le proprie competenze apportando valore, a volte sacrificando altre occasioni professionali per accettare la "sfida impossibile" di far bene al servizio dello Stato. Si deve certamente favorire l'immissione di professionalità dall'esterno che arricchiscano le competenze ed il capitale umano delle amministrazioni, ancora troppo auto-referenziali. Ma solo attraverso forme di selezione trasparenti. In argomento ho appreso con interesse quanto prospettato nel documento del ministro per l'innovazione sulle "*Linee di*

⁸ Cfr. art.41, d.l. 262 del 2006.

⁹ Si veda la relazione illustrativa, dove si afferma senza mezzi termini che questo tipo di incarichi ha natura fiduciaria, tra l'altro senza distinzione tra incarichi di prima e seconda fascia (ricordiamo che i secondi sono attribuiti dai dirigenti generali). Una tale interpretazione, se può essere adatta a descrivere un dato di fatto prevalente, in punto di diritto costituisce – sotto diversi profili – un'acrobazia tra le più fantasiose.

intervento per un'amministrazione di qualità”, laddove di parla di “**limitazione del numero di dirigenti esterni**” e di precisa definizione dell'area “delle nomine fondate sull'*intuitu personae* (fiducia politica)”. La soluzione al problema deve essere drastica: il fenomeno ha raggiunto infatti contorni e dimensioni insostenibili. Deve essere chiaro *a*) che gli incarichi affidati ad esterni (e comunque al personale non dirigente) sulla base di una scelta politica non possono durare oltre il mandato del soggetto politico che li hanno attribuiti; *b*) che questo tipo di incarichi non possono essere affidati a ripetizione, con il risultato di una stabilizzazione di fatto (sempre che non intervengano regolarizzazioni *ex lege*). Sarebbe utile stabilire dei limiti temporali rigorosi. In altri termini, chi è esterno tale deve tornare ad essere a fine incarico, così come chi non è dirigente non può diventarlo per vie traverse. Salvo naturalmente il superamento di regolare concorso.

10. L'argomento appena accennato induce a toccare un altro punto cruciale, anch'esso ricorrente nelle nostre discussioni: il **ruolo della politica nella modernizzazione dell'amministrazione**. Siamo usciti da un quinquennio che è stato efficacemente definito “sabbatico” per l'amministrazione italiana¹⁰, caratterizzato da un'assoluta incapacità progettuale. Ma **l'esordio della nuova maggioranza è stato tutt'altro che incoraggiante**: abbiamo assistito in pochi mesi alla moltiplicazione delle strutture burocratiche per ragioni di mera spartizione del potere; ad interventi disordinati nell'organizzazione amministrativa, attraverso le norme più disparate (senza nessuna considerazione per la fonte contrattuale e per quel tentativo di riordino del traffico normativo tentato negli anni '90); e all'ennesimo azzeramento di incarichi dirigenziali *ex lege* (tra l'altro in barba a quanto scritto nel programma elettorale dell'attuale maggioranza). Tutti sintomi di abbandono della civiltà legislativa e di indifferenza per lo stato di diritto. Siamo di fronte ad una classe politica che – dopo la parentesi dei primi anni novanta – pretende il più ampio spazio di azione (con incursioni quotidiane nelle gestione), ma rifugge dalla responsabilità.

11. Negli ultimi mesi abbiamo assistito ad **un paradosso**: a fronte della grande attenzione per i temi della modernizzazione del settore pubblico (e questo è innegabilmente un merito anche del contributo di Pietro Ichino), i soggetti deputati ad individuare gli indirizzi di fondo per questo rilancio non hanno saputo finora offrire segnali forti e risposte convincenti (aldilà delle lotte di posizione e dei disegni di legge “ad uso giornalistico”). Continua a mancare, a mio avviso, la **regia della Presidenza del Consiglio**: una struttura che fa tante, troppe cose, diverse delle quali nulla hanno a che fare con il coordinamento (e anche su questo tema riforme e controriforme di variegata paternità politica si sono succedute negli ultimi anni). Io chiedo: come si pretende di far funzionare una macchina complessa se se ne stravolge continuamente la plancia di comando? E in assenza di questo presupposto è quasi un mistero come il sistema riesca ancora in qualche modo a procedere. Ecco, uno dei punti da cui intraprendere una riforma coraggiosa della p.a. italiana

¹⁰ Cfr. Mauro Zampini, cit.

sarebbe fare della PdC una struttura di coordinamento, alleggerita delle funzioni che le sono state (anche recentemente) attribuite impropriamente e del personale che si è venuto accumulando negli anni.

12. Ho accennato al contributo del prof. Ichino e da quello vorrei prendere lo spunto per proporvi ancora due riflessioni, una specifica, l'altra di carattere più generale. Il problema non è solo far lavorare chi non lavora, ma anche assicurarsi che ciascuno faccia il proprio, di lavoro. Io chiedo: **“siamo condannati ad una sistematica confusione di ruoli?”** Mi riferisco sia alle organizzazioni (la spartizione schizofrenica delle competenze tra le strutture pubbliche) che alle persone fisiche. Si pensi alla pleora di magistrati ordinari, amministrativi e contabili che – nonostante le difficoltà in cui versa il nostro sistema giudiziario – prestano sistematicamente servizio nelle più disparate funzioni amministrative (sono 230 attualmente i magistrati ordinari fuori ruolo, e si discute persino se aggiungere a questo numero altri 35). E un discorso analogo può essere fatto per altre categorie, come gli avvocati dello Stato. A tale proposito si pongono a mio avviso almeno due diverse questioni su cui riflettere: *a)* il rischio serio e diffuso che possano sorgere conflitti di interesse, amplificato dalla forza lobbistica di tali categorie e dalla frequenza con cui gli stessi soggetti sono nominati a rotazione, in posizioni delicate; *b)* l'opportunità di una presenza costante e capillare di queste professionalità nei vertici delle amministrazioni, sul piano delle competenze e attitudini specifiche necessarie alle organizzazioni. Occorre infatti chiedersi se l'approccio ai problemi, le soluzioni tecniche e organizzative, i codici informali prevalenti non possano migliorare anche attraverso un maggiore apporto di culture professionali differenti (ad esempio, appare piuttosto inappropriato che l'analisi di impatto della regolamentazione sia affidata ad una comunità costituita quasi esclusivamente da giuristi; nei paesi nei quali questa metodologia è realmente utilizzata accade diversamente).

13. E vengo alla seconda considerazione, di carattere più generale. L'approccio di Ichino può forse soddisfare il nostro desiderio di giustizia, ma dubito sia la risposta, anche parziale, ai nostri problemi. Come dirigente io so che perseguire i peggiori può rivelarsi semplicemente velleitario e “non economico”. Intanto perché - restando all'esempio – l'elefante (qui inteso come il nullafacente) può ammalarsi, anche solo per ripicca. E di fronte al certificato di un medico compiacente o poco scrupoloso non c'è praticamente rimedio (il che conferma, tra l'altro, che molti dei problemi che siamo chiamati ad affrontare in Italia hanno una forte componente etico-deontologica, nella p.a., come nel mondo privato, nella politica, fino allo sport). Ma vorrei andare oltre le obiezioni puntuali che si possono muovere alla proposta di Ichino, per arrivare al punto centrale: **dobbiamo rivendicare** – anche in questo frangente – **il nostro ruolo nella sua completezza**. Un ruolo che deve comprendere, certo, anche il potere di sanzionare, ma anzitutto quello di organizzare e di gestire. **Dobbiamo rovesciare la prospettiva, organizzativa e**

culturale. La nostra preoccupazione deve essere che il nostro lavoro quotidiano abbia senso e valore per noi e per la collettività; e che le persone che lavorano con noi siano motivate (e gli elefanti motivati, si sa, si ammalano di meno). Perché questo sia possibile dobbiamo pretendere che il nostro *status* sia riempito di contenuti reali. Basti citare **tre punti estremamente critici**, rispetto ai quali la realtà non corrisponde al quadro normativo: *a)* la pressoché totale indisponibilità delle “capacità e [de]i poteri del privato datore di lavoro”¹¹ del testo unico; *b)* l’autonomia nella gestione delle risorse; *c)* la dimensione e l’invadenza nella gestione degli uffici di diretta collaborazione (o fenomeni analoghi nelle amministrazioni diverse dai ministeri), fino a determinare, in alcuni casi, una vera “amministrazione parallela”. In conclusione, per far funzionare il settore pubblico noi chiediamo essenzialmente questo: **più poteri e, quindi** - pur con la cautela con cui si usa questo termine - **più potere**.

¹¹ D.lgs.165/2001, art. 5, comma 2.