

Dirigenza e management pubblico: la responsabilità del fare

di Mauro Bonaretti¹

1. La crisi del management pubblico e la riforma della dirigenza

In tutte le analisi sulle difficoltà dell'Italia per affrontare la crisi, un posto di rilievo viene assegnato alla palude in cui si bloccano la gran parte delle buone intenzioni di riforma del Paese. Secondo molti analisti (dalla Commissione europea, alle valutazioni di Ministri impegnati sul campo, ai commenti dei principali opinionisti), una delle principali questioni da affrontare non riguarda tanto l'agenda delle politiche pubbliche (nel senso di individuare le "cose da fare") che bene o male quasi tutti gli attori politici condividono in termini di priorità, quanto il metodo (cioè il "come fare"). E' proprio infatti sulla fattibilità, sui processi reali e sull'attuazione concreta degli obiettivi che in moltissime occasioni i tentativi di riforma (anche dell'ultimo Governo) si sono arenati.

La palude delle buone intenzioni di riforma

Questa considerazione, ormai consolidata, chiama in causa l'arretratezza della nostra pubblica amministrazione, l'inadeguatezza della burocrazia, la debolezza gestionale dei vertici tecnici dell'amministrazione.

L'arretratezza della nostra P.A.

Le riforme tentate nel passato per introdurre, tramite leggi e contrattazione, elementi di innovazione e pratiche manageriali nella dirigenza pubblica hanno prodotto risultati inferiori alle attese. Lo stesso meccanismo di valutazione delle performance e l'aspetto retributivo della dirigenza, portato nell'ambito delle regole amministrative e del paludamento di delibere di organismi nazionali di valutazione, è stato totalmente riassorbito all'interno della tradizionale cultura burocratica che ha reinterpretato, secondo i propri paradigmi, logiche che nascono con finalità gestionali e finiscono per ridursi a nuovi adempimenti amministrativi.

Le riforme del passato

La dirigenza pubblica fatica a discostarsi dal tradizionale paradigma di una amministrazione sostanzialmente d'ordine e novecentesca e a trovare un proprio ruolo coerente in un'amministrazione che deve attuare politiche pubbliche, alla quale viene chiesto di accettare il rischio delle performance come patto di accountability con i cittadini, che vede modificare nella sussidiarietà il proprio ruolo aprendo la propria esclusività ad altri attori di interesse generale (*governance*) e che vive pienamente in una società post moderna che fa della contaminazione culturale la propria cifra evolutiva.

La situazione attuale

Da molti, la via di una dirigenza chiamata a interpretare un ruolo a maggiore contenuto manageriale è considerata fallita e si prospetta al contrario come soluzione una sorta di ritorno al passato e il bisogno di una nuova riforma.

Ma davvero la riforma della dirigenza è fallita? Davvero la prospettiva manageriale per la dirigenza pubblica nella pubblica amministrazione non ha spazi di attuazione? Ma più in generale davvero l'amministrazione pubblica ha acquisito una cultura manageriale al di là delle retoriche? L'esperienza è stata tale da poter liquidare come "unfit" la cultura manageriale per le

¹ Direttore generale del Comune di Reggio Emilia e Presidente Andigel (Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli Enti Locali)

amministrazioni pubbliche italiane? E infine, soprattutto, davvero serve un'altra "riforma" della dirigenza pubblica?

Come sempre nel nostro Paese non esistono analisi di impatto delle riforme ma si procede per articoli di giornali o emozioni estemporanee.

2. "Lost in management"²: il management come fenomeno burocratico.

Da molti anni si assiste nelle pubbliche amministrazioni ad un progressivo assorbimento degli strumenti manageriali nell'ambito della regolazione e della normativa. Una sorta di cooptazione e creolizzazione da parte del policy network dominante (giuridico) delle istanze provenienti da quello che negli anni '90 era considerato il movimento emergente: il new public management. E forse non è un caso se proprio l'istituzionalizzazione in regole e norme delle "nuove" proposte ha coinciso anche con il fallimento che da molte parti si attribuisce all'esperienza del new public management italiano. Forse non è un caso cioè se il funerale al management pubblico lo si sta celebrando senza mai averlo veramente visto all'opera sul campo. Ciò che si è visto è stata solo l'applicazione di norme di contenuto manageriale: un management con le briglie, una specie di ossimoro per chiunque abbia chiaro le dinamiche sociali delle organizzazioni.

Introdurre strumenti di management tramite le norme si è dimostrato più volte che non accresce la capacità gestionali delle amministrazioni ma semplicemente accresce la quantità di adempimenti e di burocrazia che ci soffoca. Il rischio, e purtroppo la realtà lo conferma, è che si ottenga il risultato esattamente opposto agli obiettivi che ci si era prefissati: aumentano i costi per le amministrazioni e peggiorano in modo drastico le performances. Portare sul terreno del diritto amministrativo logiche e strumenti propri delle relazioni organizzative ha comportato una eterogenesi dei fini, un contenzioso infinito e un impiego inevitabilmente burocratico delle politiche di management.

Anziché introdurre management nella burocrazia, in definitiva si è costruita una burocrazia del management della quale non si sentiva affatto il bisogno. La valutazione delle prestazioni, il sistema dei controlli, le norme sulle performance sono tutti casi che sono sotto gli occhi di tutti: un aumento spaventoso di carta e di richieste di compliance alle quali le amministrazioni rispondono con sforzi e costi, con carta e compliance. Se poi si considera che le richieste su temi analoghi vengono da provvedimenti governativi e parlamentari molteplici e da organismi diversi (Civit, corte dei conti) non è difficile intuire che, per chi vive la realtà quotidiana in prima linea, la sensazione sia quella di partecipare a un perverso reality show. E mentre viene chiesto di rispondere a questi adempimenti, intanto non girano gli autobus, sono stati tagliati i fondi per i minori non accompagnati, le prefetture, le scuole e i tribunali faticano a garantire servizi minimi accettabili. La situazione è paradossale e non è certo tramite queste norme che si aiutano le amministrazioni a svolgere bene il proprio compito che in definitiva è l'obiettivo di tutti. Con queste norme non si migliora il

*New public
management: l'idea
e la realtà*

*Management nella
burocrazia o
burocrazia del
management*

² Dupuy François, "Lost in management. La vita quotidiana delle imprese nel XXI secolo" _ Editore Troppa, 2011

funzionamento delle amministrazioni, ma solamente si rende ancora più complicato e difficile ottenere risultati. L'effetto netto è un ulteriore carico di lavoro senza alcun beneficio e anzi con l'aggravante che si fornisce un ulteriore alibi a coloro che hanno già una propensione naturale alla paralisi e all'immobilismo. Proprio in una fase nella quale occorre innovare la gestione per far fronte ad una riduzione della spesa avremmo bisogno di meno vincoli di processo e di maggiore spazi per l'esercizio del management. Il management si fa, non si scrive e si fa nella possibilità concreta di decidere e agire negli spazi a disposizione.

La parola "management" contiene nella sua radice etimologica la "manus" latina: la mano che realizza concretamente, che interviene a modificare la realtà di tutti i giorni. Vogliamo amministrazioni che funzionano davvero o amministrazioni che rispondono a un modello teorico di buon funzionamento sulla carta? Ci interessa migliorare le performance o che le amministrazioni scrivano documenti sulle performance? Ci interessa avere controlli efficaci o che le amministrazioni producano quintali di carta e regolamenti sui controlli? E' la cultura manageriale il problema o il modo in cui l'amministrazione italiana ha messo in campo le proprie esperienze?

*Management : la
mano che realizza
concretamente*

3. Non possiamo prescindere dal chiederci che amministrazioni vogliamo

Nessun ragionamento sulla dirigenza può prescindere dalla amministrazione che vogliamo. Cosa chiediamo alle amministrazioni di questo Paese? Le questioni di fondo sono sostanzialmente quattro:

*Le 4 questioni
di fondo*

- a) Amministrazioni che spendano meno: il problema delle risorse è un problema ineludibile dal quale non possiamo sottrarci e che riguarda tutti.
- b) Amministrazioni capaci di rendere servizi minimi dignitosi in tutto il Paese: ci sono alcuni diritti di cittadinanza che occorre garantire ovunque e che oggi non consentono al nostro Paese di essere negli standard internazionali
- c) Amministrazioni che assicurino l'attuazione delle politiche pubbliche elaborate e promosse. Come ci fa notare la Commissione Europea, l'Italia continua a promuovere una legislazione infinita che non si traduce mai in realtà operative, capaci di incidere sulla vita quotidiana delle persone. Il caso dell'agenda digitale è paradigmatico: continuiamo a scrivere norme e carte, ma i servizi reali non si vedono.
- d) Infine abbiamo un importante problema di legalità. La legalità non è un obiettivo di performance ma un pre-requisito di un Paese civile.

Non può esistere una riflessione seria sulla dirigenza che prescinda dagli obiettivi e dalle finalità delle amministrazioni. Discutere astrattamente di dirigenza come se fosse una riflessione auto consistente conduce solamente a ragionamenti sbagliati. La riforma della dirigenza non è un obiettivo, ma uno strumento per una migliore amministrazione. Quali amministrazioni vogliamo e quali dirigenti vogliamo per guidare queste amministrazioni? E da qui occorre partire per evitare i rischi di scambiare i mezzi con i fini come avvenuto per i piani delle performance o per il sistema dei controlli.

*La riforma della
dirigenza come
strumento
per una migliore
amministrazione*

4. L'assetto della dirigenza e i principi costituzionali sempre in bilico.

*Dalle riforme
Bassanini alla
girandola
dei ricorsi*

L'assetto della dirigenza conseguente alle riforme Bassanini aveva come finalità quella di garantire, da un lato, la necessaria cesura tra sfera dell'indirizzo politico e sfera gestionale, introdotta con i provvedimenti dei primi anni novanta, per garantire l'imparzialità dell'amministrazione e dall'altro, quella di assicurare, tramite il ricorso a forme limitate di spoil system, un raccordo stretto tra politica e amministrazione, entrambe sfere vitali per il buon andamento dell'amministrazione. In sostanza si cercava di dare una scossa al tradizionale immobilismo della dirigenza pubblica, pur senza pregiudicare la scelta di distinguere in modo chiaro compiti della politica e compiti della burocrazia. In definitiva l'esclusione della politica dalla sfera gestionale garantiva un maggior rispetto del principio costituzionale dell'imparzialità, mentre la possibilità di avere figure di raccordo di nomina fiduciaria avrebbe dovuto evitare che venisse pregiudicato l'altro principio fondamentale della nostra Costituzione e cioè il buon andamento dell'amministrazione, assicurando alla politica uno strumento per rispondere concretamente dell'operato dell'amministrazione.

Da qui l'introduzione delle nomine fiduciarie per le figure apicali e per gli uffici di diretta collaborazione e la possibilità di inserire dall'esterno alte competenze di profilo dirigenziale.

Ma il diavolo è nei dettagli. Così l'ambiguità del concetto di figure di vertice ha portato a usare lo spoil system in situazioni discutibili (es. i direttori generali delle asl), a utilizzare il meccanismo dell'attribuzione degli incarichi come sistema premiante o punitivo (anche di natura politica), a utilizzare le opportunità di assunzione dall'esterno per introdurre un nuovo meccanismo di carriera per i funzionari interni alle amministrazioni, aggirando il naturale sistema dei concorsi.

E' stato allora inevitabile la girandola di ricorsi alla Corte Costituzionale³, la quale nel tempo ha espresso orientamenti diversi, attratta come in una sorta di pendolo tra i due principi costituzionali. Se inizialmente infatti le sentenze sembravano tese più a tutelare il concetto di buona amministrazione, nelle sentenze più recenti il pendolo si è spostato verso la tutela dell'altro principio: l'imparzialità.

Sulla base di queste sentenze si è ora arrivati al nuovo sistema della dirigenza (d.lgs 150/2009) che ha tentato di trovare un nuovo equilibrio, capace di coniugare i nuovi orientamenti della corte con gli obiettivi originali della formulazione del d.lgs 165/2001.

Queste questioni riguardano in modo trasversale Stato e autonomie locali, ma non si può non tenere conto di alcune differenze fondamentali che distinguono i due sistemi. In primo luogo le autonomie locali sono amministrazioni nelle quali il vertice viene direttamente eletto dai cittadini e a questi risponde direttamente sul piano politico. In secondo luogo le autonomie locali sono soggette a una pressione e a un controllo sociale molto più forte rispetto ai ministeri. In terzo luogo il mercato del lavoro interno di un ente locale è quasi sempre molto più limitato e ristretto rispetto a quello

*Stato e
Autonomie Locali:
due diverse realtà*

³ Francesco Lo giudice, Giancarlo Neri "La Dirigenza Pubblica: lo spoils system dalla giurisprudenza costituzionale alla recente manovra d'estate _ <http://www.altalex.com/index.php?idnot=12196>

di un ministero. Ricondurre a regole identiche sarebbe un errore fatale e applicare regole tagliola comporta effetti perversi gravi. Oggi infatti le amministrazioni locali hanno due questioni irrisolte: da un lato quelle sotto i 100.000 abitanti non hanno più un vertice amministrativo scelto fiduciarmente dal Sindaco, dall'altro le limitazioni al ricorso agli incarichi esterni, in assenza della possibilità di indire concorsi a causa dei vincoli assuntivi, crea in molte amministrazioni una condizione di pericoloso vuoto dirigenziale.

Ciò che invece unifica la realtà statale e quella locale è che nonostante i tanti aggiustamenti normativi, gli esiti non sono ancora all'altezza delle aspettative: le amministrazioni non sono considerate all'altezza della sfida del Paese (il buon andamento: costi, servizi, attuazione delle politiche) e la legalità (imparzialità) rimane un problema di proporzioni importanti. Di questa situazione la dirigenza pubblica per molti aspetti ne è certamente vittima, ma per molti altri ne è inevitabilmente, per definizione e per il rilievo che ha nell'assetto organizzativo dei poteri, la concausa.

5. Ridurre o aumentare lo spoil system? Due tendenze contrapposte.

A fronte di questo contesto, perciò siamo nuovamente di fronte a due pulsioni divergenti, ognuna nel tentativo di tutelare un principio alla volta: da un lato l'imparzialità e dall'altro la buona amministrazione. I fautori dell'imparzialità sostengono che sia necessario ridurre drasticamente gli incarichi fiduciari: l'attuale sistema ancora non tutelerebbe sufficientemente le esigenze di autonomia della dirigenza, troppo soggetta all'ingerenza del potere politico, a causa della incertezza relativa ai meccanismi di rinnovo degli incarichi e per il ruolo ingombrante degli uffici di diretta collaborazione. Dall'altra parte i fautori del principio di buona amministrazione sostengono che i più recenti orientamenti abbiano talmente ristretto i margini alla fiduciarità da aver impedito l'esercizio di un potere concreto di governo dell'organizzazione e perciò inibito di fatto la possibilità di realizzare politiche pubbliche in presenza di una dirigenza non adeguata ad attuare gli obiettivi dell'amministrazione.

*I principi: imparzialità
e buona
amministrazione*

Emergono così due idee di amministrazione e di dirigenza. Una più difensiva che facendo dei principi costituzionali il giusto punto di ancoraggio, si pone prevalentemente l'obiettivo di garantire la legalità e la correttezza amministrativa delle procedure adottate. In questa prospettiva le tutele, le garanzie di inamovibilità e il rafforzamento dei meccanismi tesi a rafforzare la tradizione dei grandi corpi sono i principi guida. In questa idea il problema delle performance, dell'attuazione delle politiche, della soluzione dei problemi del Paese non sono al centro dell'attenzione. I cittadini e le loro istanze sono più distanti e vengono in un secondo momento perché la tenuta del sistema amministrativo è l'obiettivo principale. L'esito delle politiche, in questa visione, riguarda prevalentemente la responsabilità della politica.

*Due diverse idee di
amministrazione e
dirigenza*

Un'altra idea di amministrazione e di dirigenza viceversa parte proprio dalla fine e dal bisogno di dare risposte urgenti ai cittadini. Secondo questo impianto l'amministrazione ha come propria missione istituzionale quello di risolvere problemi collettivi e la dirigenza deve contribuire a realizzare

concretamente gli obiettivi stabiliti dalla politica. Se questi obiettivi non sono raggiunti la dirigenza ne deve rispondere e pagare in solido con la politica e non rimanere inamovibile e indenne da ogni responsabilità. La richiesta di cambiamento che riguarda la politica non può non riguardare anche la classe dirigente dell'amministrazione. Questo secondo modo di intendere la questione del rapporto tra politica e amministrazione è più propenso a introdurre fattori di rischio e assunzioni di responsabilità per la dirigenza.

6. Ridurre o aumentare lo spoil system? Due alternative apparenti e fuorvianti

Queste due soluzioni sono solo apparentemente totalmente divergenti. Lo sono certamente dal punto di vista del merito, ma ricalcano esattamente lo stesso schema dal punto di vista del metodo sotto un duplice profilo.

In primo luogo ritengono che la questione della dirigenza sia essenzialmente una questione risolvibile tramite regole emanate centralmente. In entrambi i casi cioè il dibattito è tutto concentrato sull'idea che il centro attraverso l'emanazione di norme nazionali possa risolvere i problemi a livello locale o ministeriale di una politica troppo invadente o di una dirigenza incapace di produrre risultati. Il fatto che da oltre venti anni si sposti di qualche centimetro (o qualche metro) di qua o di là la misura della fiduciarità non pare aver risolto né il problema dell'imparzialità, né quello dei risultati. Certo se si assume l'interesse legittimo del singolo dirigente le cose cambiano, ma se si assume la prospettiva dell'interesse collettivo (l'orientamento del Corte Costituzionale) le varie manovre sulla dirigenza pare non abbiano più di tanto risolto il problema né in un senso né nell'altro. Perché accade questo? Perché le politiche regolative nazionali sono solo apparentemente efficaci e rapide, ma in realtà molto raramente realizzano gli scopi che si prefiggono. Non sanno cogliere le differenze: ad esempio non tutte le funzioni pubbliche sono così delicate da richiedere una imparzialità da magistrato, così come non tutte le funzioni pubbliche hanno caratteristiche di policy implementation o il contesto locale e quello ministeriale hanno differenze molto evidenti. Questa uniformità delle regole alla fine risolve poco i problemi degli uni e degli altri e al contempo ne crea di nuovi. Le regole poi non incidono sui comportamenti che passano attraverso culture, competenze, antropologie, interessi personali che molto spesso sono imprevedibili e di diversa natura.

In secondo luogo l'approccio delle due tesi hanno in comune il punto di partenza: la lettura del mondo. Entrambe muovono dalla stessa idea epistemica della vita: poiché esistono patologie, si deve organizzare la vita per prevenire le patologie. Entrambe le tesi infatti nascono per prevenire due patologie. In un caso la patologia è quella dell'abuso di ruolo della politica, nell'altro la patologia è l'incapacità della dirigenza a produrre risultati dignitosi.

La realtà non è questa. Queste sono patologie magari anche diffuse, ma patologie specifiche. Non tutta la politica è clientelare e non tutta la dirigenza è immobile e incapace.

Organizzarsi sulle patologie e non sulla vita fisiologica porta a costruire divieti, vincoli, eccessi. Se cinquanta persone sfrecciano a 200 km/h in

*Un comune punto
di partenza:
l'illusione normativa*

*Un comune punto di
partenza: il limite
dell'approccio
patologico*

autostrada cercheremo di fermare quei cinquanta, ma non chiuderemo le autostrade.

Diceva James Hillmann: “*per la paura di morire si rinuncia a vivere*”. Non c'è modo migliore per evitare i rischi che non uscire mai di casa.

Occorre certamente punire le patologie ma non si può pensare che tutto sia patologico. Se ogni giorno funzionano ospedali, scuole, uffici, significa che milioni di lavoratori fanno il proprio lavoro coscientemente e spesso anche di più. Noi abbiamo bisogno di aiutare queste persone e non stremarli con vincoli, divieti, sfiducia.

7. Superare un modo depresso di guardare la vita: le amministrazioni a colori.

Nell'Appennino si teneva la commemorazione dell'omicidio di un prete partigiano. Una insegnante di scuola media con un coro di studenti, raccolti da paesi dispersi, aveva preparato le basi musicali per supportare i canti. Era domenica e tutto era organizzato in modo semplice, con strumenti portati da casa o da scuola. L'insegnante aveva caricato i ragazzi su un pulmino dell'assistenza sociale utilizzato normalmente per il trasporto dei disabili. I ragazzi avevano un senso di responsabilità e di coinvolgimento in questa esperienza che porteranno con loro tutta la vita. Quante regole avrà trascurato quell'insegnante per regalare ai ragazzi un momento che cambierà la loro vita? Dobbiamo mettere altri vincoli per reprimere questi abusi o aiutare quell'insegnante a fare ancora meglio il proprio lavoro? Il lavoro pubblico e anche la dirigenza, se le cose ancora non sono ferme nonostante tutto, è perché esistono persone così. Non siamo capaci di valorizzarle? Almeno non ostacoliamole.

*Un diverso modo di
immaginare le
soluzioni possibili*

Il punto è che non siamo capaci di punire le patologie e così cerchiamo di risolvere i problemi mettendo obblighi, vincoli e controlli ovunque e a chiunque. Senza renderci conto che così si alimenta un circolo vizioso: leggiamo la vita per patologie, creiamo vincoli sempre più stringenti, i vincoli sempre maggiori ovviamente non sono rispettati, ci convinciamo che la situazione sia sempre più patologica e troviamo la soluzione in nuovi vincoli. Così avanti fino all'impazzimento al quale ci troviamo di fronte e al senso del ridicolo che stiamo producendo.

*Una viziosa spirale:
visione delle
debolezze
e cecità di fronte ai
punti di forza*

Ma in nessun mondo sociale si ragiona così per patologie: non è in pedagogia, non lo è nella psicologia, nella medicina, nella neurologia, nelle strategie aziendali⁴. In tutti questi casi si cerca ovviamente di eliminare le patologie, ma lo sforzo maggiore riguarda la valorizzazione dei propri punti di forza. E' il far leva sulla parte sana dell'organismo che consente crescita e sviluppo. L'accanimento terapeutico genera solo la paralisi. E i risultati sono sotto gli occhi di tutti: la logica della caccia al fannullone ha determinato una situazione drammatica nei rapporti tra istituzioni e cittadini. Aver impostato una politica fondata sulla lettura negativa del mondo ha generato un disastro: aumento dei costi e della burocrazia, demotivazione del personale,

⁴ Martin E.P. Seligman, Mihaly Csikszentmihalyi "Positive Psychology: An Introduction" _ American Psychologist, 2000; Jacqueline M. Stavros e Gina Hinrichs "The Thin Book of Soar: Building Strengths - Based Strategy" _ 2009

devastazione del clima sociale, paralisi amministrativa, peggioramento della relazione con i cittadini.

E' come se l'analisi SWOT delle nostre organizzazioni fosse fatta con l'occhio destro chiuso: non vediamo mai i punti di forza e le opportunità. Solo debolezze e minacce.

8. Cerchiamo i dirigenti nella vita quotidiana

E così è per la dirigenza: non riusciamo mai a vedere ciò che funziona. Vediamo solo dirigenti in balia della politica o dirigenti inetti incapaci di dare corso alle politiche.

Accanirsi in una discussione che riguarda quanti metri di spoil system servono sia una discussione inutile, dannosa e autoreferenziale. Perché il troppo e il troppo poco sono risposte di due modi patologici di leggere la vita amministrativa del nostro Paese.

Occorre cercare di guardare a cosa accade dove le cose funzionano⁵. Se questo Paese va avanti, nonostante tutto, è perché in molti luoghi le cose funzionano. Scopriamo quei luoghi, aiutiamo quelle persone, cerchiamo di capire le condizioni che consentono a quelle situazioni di funzionare nonostante le difficoltà. Eliminiamo le difficoltà che li ostacolano per aiutarli a fare ancora meglio. Concentriamoci su questo.

Si dirà: ma per fare questo occorre vedere caso per caso e non si può introdurre una regola nazionale, una riforma della dirigenza. Ed è proprio questo quello che è necessario: se non partiamo dalla vita quotidiana di quell'insegnante, se non abbiamo il coraggio di confrontarci con le singole realtà e di cercare di aiutarle a funzionare, non produrremo mai crescita e sviluppo.

Per risolvere le questioni non servono regole, ma serve "fare le cose", "vivere le cose", provare a migliorarle, capire e poi semmai introdurre nuove regole se gli altri strumenti non sono sufficienti. La politica della vita quotidiana non è una politica piccola, ma l'unico modo per incidere veramente nella realtà⁶. Tutte le grandi riforme sono fallite non perché il mondo sia sbagliato, ma perché ciò era inevitabile: abbiamo la presunzione di poter plasmare il mondo variegato a nostra immagine, senza capire che ciò è impossibile e non abbiamo invece la pazienza di fare i conti con il mondo reale e scoprire le infinite modalità di crescere che il mondo ci può consentire di percorrere. Come dimostra l'insegnante le soluzioni sono tutte lì davanti ai nostri occhi. Basta volerle e usarle. La vita quotidiana non è un luogo banale, ma il luogo nel quale le persone realizzano i propri desideri e danno il senso concreto alla propria vita. Se noi perdiamo di vista la vita quotidiana nelle nostre amministrazioni, continueremo sempre ad abbaiare alla luna, ma saremo sempre più distanti dai nostri dirigenti, dai lavoratori, e soprattutto dai cittadini. Il senso delle riforme e dei nostri fini si misura solo con la vita quotidiana dei nostri servizi. Se non partiamo da lì, ma dalle nostre stanze non cambieremo mai la realtà che viviamo.

*Guardare cosa accade
dove le cose
funzionano*

*La via del
"fare le cose":
la politica
della vita quotidiana*

⁵ Theodore Kinni, "The Art of Appreciative Inquiry" _ The Harvard Business School Working Knowledge for Business Leaders Newsletter, 2003

⁶ Paolo Jedlowski, Carmen Leccardi "Sociologia della vita quotidiana" _ Il Mulino, 2003

Diamo la possibilità alla dirigenza di esprimere il proprio talento, riconosciamo dove questo avviene e puniamo severamente chi abusa della discrezionalità. Costruiamo anche forme variabili di autonomia alle diverse amministrazioni in funzione della presenza di alcuni parametri di maturità sul modello dell'Unione Europea, ma non ingessiamo il Paese in un grigio che non risolve le patologie e contemporaneamente blocca la crescita di tutti. Abbiamo l'umiltà di andare a vedere dove le cose funzionano e a leggere la realtà con la lente dei punti di forza e delle opportunità.

Lo spazio per esprimere talenti

Ci accorgeremo che spesso ci sono dirigenti a tempo indeterminato che ottengono risultati importanti e dirigenti a contratto scelti per la loro competenza e non per clientelismo. Ci accorgeremo forse che il rapporto a tempo determinato è funzionale a esigenze non permanenti. Ci accorgeremo forse che le modalità di selezione concorsuali non sono incompatibili con il rapporto a tempo determinato e che concorso, durata del contratto di lavoro e incarico sono aspetti diversi che tra loro non si sovrappongono o escludono. Dati alcuni vincoli macro, occorre lasciare alle amministrazioni la possibilità di modulare gli strumenti e le fasi per rispondere alle esigenze specifiche delle organizzazioni. Ci accorgeremo forse anche che la differenza tra le situazioni eccellenti e quelle inadeguate magari non è data dalle regole di ingaggio, ma da altri aspetti come la formazione effettuata, la varietà dei percorsi professionali, l'investimento personale, la propensione al rischio, la chiarezza degli obiettivi, la possibilità di confrontarsi con colleghi o esperienze sfidanti. Ci accorgeremo che per i dirigenti è oggi molto più forte l'incentivo a non assumere responsabilità piuttosto che quello ad andare appena un più in là del proprio compito, perché sono molto più gravi e concreti i rischi di sanzioni che non le opportunità di riconoscimento.

Capire cosa fa la differenza

Ci renderemo conto che un sistema totalmente sbilanciato sulla responsabilità e senza spazi di autonomia e discrezionalità inevitabilmente produce alibi e paralisi per chi non ama mettersi in gioco. Se noi continuiamo a concentrarci solo sulle regole e su ciò che non va, secondo i nostri standard teorici e imponendo divieti, sanzioni e minacce, saremo sempre a rincorrere frustrazioni e non impareremo mai come fare funzionare bene le organizzazioni pubbliche. Ben che vada rispetteremo tutti i divieti, rimanendo fermi e innocui, ma certo non guarderemo al futuro con coraggio e speranza. Se si vuole rilanciare il ruolo della dirigenza occorre guardare al di là delle patologie di chi riceve un incarico per ragioni clientelari o di chi ha vinto un concorso e non muove più un dito.

Responsabilità, autonomia, discrezionalità: un gioco di equilibri

Non ci saranno mai abbastanza concorsi che possano garantire imparzialità e nessuna arbitrarietà tale da poter garantire alte performance.

Può sembrare una risposta debole perché siamo abituati a pensare le leggi e le riforme come risposta forte. In realtà la risposta normativa è debolissima perché non incide sulla realtà. E' solo la nostra pigrizia mentale a farci scegliere la via apparentemente più semplice (scrivere una legge) rispetto a quella più impegnativa e faticosa del "fare le cose".

E' solo la nostra ansia spasmodica di dare risposte immediate e visibili in termini di comunicazione (che stiano qualche ora sui quotidiani) a farci

Non pensare all'elefante

scegliere la strada della norma. Nessuno lo impone e potremmo benissimo scegliere altre vie, “*senza pensare sempre all’elefante*”⁷.

9. Fermare la giostra normativa dalla “riforma” ad una strategia operativa per la dirigenza pubblica

La mia proposta è quella di fermare la giostra delle regole. Lasciamo i margini attuali (dirigenza di vertice, uffici di collaborazione, competenze esterne per alte professionalità) per tutte le organizzazioni (restituendo quei margini alle amministrazioni decapitate sotto i 100.000) e risolviamo il problema delle amministrazioni senza dirigenza o attraverso una deroga per i concorsi di queste figure rispetto ai vincoli assuntivi o con altri meccanismi concorsuali. E poi con calma pensiamo a una specifica politica sulla dirigenza che veda nella norma non il punto di partenza, ma lo strumento ultimo di un disegno che nasce dalla realtà, uno strumento da agire solo dopo aver esperito fino in fondo tutte le altre leve disponibili.

Vi potrebbero essere molte soluzioni normative: albi, concorsi generali dai quali attingere sul modello universitario, differenziazioni delle funzioni di garanzia da quelle di policy negli strumenti regolamentari ecc.. Ma non esistono ricette buone per tutte le stagioni. Non si mangia cocomero d’inverno. Prima occorre creare la stagione che vogliamo e solo dopo chiederci quale ricetta sia la ricetta migliore.

Ci sono tutte le altre dimensioni non normative da mettere in gioco se vogliamo fare ripartire l’Italia.

A partire dal contesto comunicativo. In un contesto oscurantista, dove sfiducia e diffidenza sono i criteri che guidano l’azione, la dirigenza sarà sempre più considerata una sorta di casta inutile e parassitaria.

Guardiamo le cose che funzionano nelle nostre amministrazioni.

Agiamo sui punti di forza: il senso della missione, l’orgoglio di essere al servizio dei cittadini, la voglia di rispondere alle esigenze delle comunità in cui viviamo, l’ambizione a fare bene il proprio mestiere e non l’ambizione del potere.

Costruiamo le condizioni perché la mobilità sia considerata una opportunità di arricchimento professionale e non una punizione politica. Occorre far comprendere che solo attraverso percorsi professionali articolati è possibile sviluppare competenze e mantenere viva la voglia di crescere e innovare. Creiamo il contesto culturale perché la formazione sia vissuta come un modo di comprendere il mondo che cambia e l’opportunità per viverlo da protagonista al di là dei crediti formativi e dei titoli da spendere nei concorsi. Facciamo vivere queste leve dentro una cultura giuridico amministrativa capace di recuperare il suo significato istituzionale profondo e non soffochiamole di effetti perversi sul piano della burocrazia.

*Ripartire _
risposte concrete
oltre le norme*

*Ripartire _
il contesto
comunicativo*

*Ripartire _
una propria mission*

*Ripartire _
restituire senso
a mobilità
e formazione*

⁷ George Lakoff, “Non pensare all’elefante!” _ Fusi Orari, 2006

Mettiamo in luce le esperienze che vorremmo vedere e offriamo riconoscimenti simbolici a chi le realizza. Non si tratta di scadere nel semplicismo del “premificio”, ma di avviare una operazione culturale più ampia che rimetta al centro l’entusiasmo della sfida per ciò che vogliamo diventare e la chiamata alla sua classe dirigente per essere protagonista. Nessuna organizzazione può crescere e svilupparsi senza queste sfide. E’ allora necessario che si rovesci il clima di oggi, creando condizioni psicologiche opposte: l’immobilismo non è la scelta che riconosciamo come adeguata. Non è un problema di nuovi algoritmi retributivi o di inventarsi altri corsi concorsi per titoli, ma prima di tutto occorre rivalutare il valore del concetto di reputazione.

*Ripartire _
riconoscimenti e
reputazione*

E’ il valore del simbolico. Il simbolico è tutt’altro che astrazione: molto spesso siamo abituati ad emanare norme solo per il loro valore simbolico, nonostante una loro prevedibile scarsa efficacia. Non è allora forse più utile agire direttamente per vie simboliche senza creare inutili distorsioni?

Speculare alla reputazione, anche il controllo sociale è una leva potentissima, capace di modificare in modo molto più concreto e consistente i comportamenti del management pubblico. La visibilità e la responsabilità dei comportamenti dirigenziali verso i cittadini sono aspetti importantissimi da promuovere. Normalmente la responsabilità per il buono o cattivo funzionamento dei servizi, i cittadini tendono ad addossarla solamente alla politica, poiché questo è il soggetto più visibile e al quale il cittadino attribuisce il proprio voto. Ma se le sfere dei poteri sono autonome è giusto lo siano anche quelle delle responsabilità. E’ importante una sorta di educazione civica per mettere nelle condizioni concrete i cittadini di valutare non solamente la politica, ma anche gli ambiti di competenza dirigenziale. Se cioè è giustissimo rivendicare il rispetto della politica delle prerogative dirigenziali è altrettanto corretto rispondere ai cittadini del modo in cui l’autonomia dirigenziale viene interpretata. Questo oggi avviene in modo quasi sempre marginale per una sorta di ipertrofia del ruolo politico sia nella percezione dei cittadini, sia nella recita sul palcoscenico della politica.

*Ripartire _
il controllo sociale*

Porre i dirigenti nelle condizioni di dover rispondere direttamente ai cittadini del proprio operato potrebbe innescare un senso di responsabilità di un certo valore motivazionale. Una buona o cattiva stampa per un dirigente può portare a farsi carico in modo attivo dei problemi e probabilmente è molto più efficace rispetto a altri strumenti contrattuali spuntati.

Quasi mai la dirigenza assume il rischio come fattore intrinseco del ruolo di governare. Successi e insuccessi non vengono vissuti come esperienze di crescita ma come giudizi definitivi sul valore delle persone. “Try again, fail again, fail better” dicono gli anglosassoni. La nostra cultura del fallimento e della rinascita è inesistente: al contrario abbiamo introdotto un sistema di valutazione della dirigenza che incentiva la prudenza. Non viene premiato chi percorre sfide e terreni sconosciuti, assumendo anche il rischio di fallire, ma chi si pone obiettivi modesti, totalmente controllabili e spesso già raggiunti. Non si tratta di stabilire nuovi algoritmi contrattuali. La cultura del rischio è un passaggio molto importante per la dirigenza pubblica. Significa accettare la sfida degli outcome, sapendo che questa è l’unica variabile davvero significativa per i cittadini. Significa accettare il fatto di essere parte di

*Ripartire _
accettare il rischio
come parte del
mestiere*

organizzazioni complesse e di interdipendenze reciproche di ruolo che determinano risultati di sistema, impossibili da sbriciolare in obiettivi analitici (in)condizionatamente autonomi senza che questi perdano significato per i cittadini (e dunque di missione).

Se non abbiamo il coraggio di agganciare primariamente agli outcome complessivi delle amministrazioni i nostri sistemi di misurazione, difficilmente faremo passi avanti sul piano della dirigenza pubblica.

Generare propensione all'innovazione nella dirigenza non è mai considerata come una vera e propria strategia. Le strategie non sono proclami generici di dover essere, ma chiarezza operativa dei passi da mettere in campo giorno dopo giorno perché le cose avvengano concretamente nella realtà. Non possiamo lasciare soffocare la nostra dirigenza nella gestione sempre più complessa e con risorse calanti e chiedere che al contempo producano innovazione. Non esiste nessuna organizzazione al mondo che chieda genericamente al direttore della produzione di innovare: è troppo concentrato sul quotidiano. L'idea che si faccia innovazione senza investire e solo con le buone intenzioni è un'idea curiosa, inesistente in qualsiasi altro contesto produttivo. Innovare significa fare ricerca e sviluppo e questo richiede investimenti seri e consistenti in risorse e persone, con laboratori che non possono essere a livello di singola organizzazione produttiva. Per innovare non bastano le norme e i sogni.

*Ripartire _
organizzare
la ricerca e sviluppo*

Occorre quotidianamente chiederci cosa fare concretamente e come ci immaginiamo il film del cambiamento. Questo manca. Manca il ponte lunghissimo tra il decreto sull'agenda digitale e poter far sì, ad esempio, che tutti i dipendenti pubblici georeferenzino e usino la stessa cartografia per imputare i dati che trattano. Se pensiamo di lasciare questo compito ad ogni singolo dirigente abbiamo già finito di discutere. L'immobilità della dirigenza nasce anche dalla frustrazione di non essere all'altezza di attese di ruolo impossibili: un alibi per molti. Se non costruiamo condizioni operative per l'innovazione ma scriviamo solo carta, non solo non diamo nessun contributo concreto all'innovazione, ma generiamo alibi di ferro per chi non vuole mettersi in gioco. Disgiungere teoria e prassi è un vecchio vizio italiano. Se non impariamo a "*Pensare con le mani*"⁸, andremo dritti verso il declino di retoriche improbabili e autoreferenziali.

*Il ponte tra il dire
e il fare:
"pensare con le mani"*

Dirigere significa "guidare", avere margini di discrezionalità rispetto ai quali rendere conto. Se non abbiamo intenzione di lasciare alla dirigenza nessuno spazio di azione allora forse non vale la pena neppure continuare a pagare retribuzioni da dirigente: bastano quadri esecutivi per rispondere agli adempimenti. Se vogliamo una vera dirigenza occorre liberarla dalla follia che abbiamo prodotto e che genera solo alibi per non assumere alcuna responsabilità di cui rendere conto concretamente (se non quella di carta).

*Dirigere significa
guidare, non eseguire*

⁸ Richard Sennet, "L'uomo artigiano" _ Feltrinelli, 2008

10. Conclusioni: non cercare scorciatoie alla responsabilità del fare.

Creiamo le condizioni per una mobilità reale come fattore di successo e generiamo un vero mercato del lavoro della dirigenza pubblica, diamo rilievo e reputazione pubblica alla responsabilità dirigenziale, inneschiamo un trasparente controllo sociale, mettendo nelle condizioni i cittadini di attribuire le responsabilità politiche alla politica e quelle gestionali alla dirigenza, assumiamo il rischio del raggiungimento degli outcome come una scommessa della quale rendere conto, creiamo gli strumenti operativi per l'innovazione, liberiamo la dirigenza dalla burocrazia di adempimenti inutili. Costruiamo progetti concreti in questa direzione e solo dopo chiediamoci quali norme ce li impediscono.

*Il primo step:
individuare
strategie operative*

Solo dopo che saranno chiarite le strategie operative concrete per una dirigenza adeguata alle sfide del Paese stabiliamo eventualmente quali norme dovranno essere cambiate. Cosa impedisce alla politica nazionale di imboccare le strade della totale trasparenza e della valorizzazione pubblica dei comportamenti manageriali desiderati? Cosa impedisce alla politica locale di stabilire obiettivi condivisi di outcome e sfide chiare per la dirigenza? Cosa impedisce alle autorità di regolazione di evitare molteplici richieste di compliance provenienti da mille centri di controllo? Cosa impedisce al governo di evitare che ogni dirigente inventi il proprio software fatto in casa e di costruire seri centri di ricerca e sviluppo per l'innovazione di processo e prodotto? Cosa impedisce di avere un mercato del lavoro costruito su un'offerta di fabbisogni professionali chiara e una domanda di lavoro competente e certificata in termini non solo di saperi ma anche di capacità e attitudini? Cosa impedisce di fare ricerche di personale mirate e specifiche per i ruoli che cerchiamo senza necessariamente ricorrere ai concorsi, ma magari usando la mobilità? Cosa impedisce di avere rapporti costanti con i centri di eccellenza delle nostre università per sviluppare programmi di studio coerenti con i fabbisogni delle nostre amministrazioni o sistemi di certificazione seri dei crediti formativi nel *lifelong learning*?

*Molto possiamo
già fare*

Se alla fine di questi tentativi ci accorgiamo che i vincoli risiedono nelle norme allora modifichiamole, ad esempio ripensando al ruolo unico della dirigenza e alle ragioni di una sua prematura scomparsa. Ma se invece i vincoli stanno principalmente nella nostra capacità operativa allora occorre assumere la questione come ineludibile e rimboccarci le maniche. Si potrà osservare che queste azioni dipendono dai comportamenti di una pluralità di attori non controllabili dal Panopticon, ma francamente non esistono alternative a questa strada. Non esistono scorciatoie. La scorciatoia delle norme, del comando e controllo in un universo variegato rischia solo di aggiungere un altro fallimento, un alibi per noi stessi e per la nostra incapacità di produrre concretamente innovazione manageriale.

*In sostanza:
la necessità del
"rimboccarsi le
maniche"
prima di cambiare
le norme*