

1^a CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA STATALE

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

Intervento del Direttore Generale per i servizi interni del Ministero delle Attività Produttive Francesco Saverio Leone

“Ruolo della dirigenza pubblica nel processo di riforma dell'amministrazione statale”

Nell'ambito di questa Conferenza che nella giornata odierna si pone l'obiettivo di valutare la strada compiuta e l'identificazione delle nuove sfide da affrontare per migliorare ancora il funzionamento della nostra Amministrazione pubblica, a ciascuno di noi viene chiesto di portare un contributo scaturito dalle esperienze che facciamo nei relativi ambiti di lavoro.

Per quanto mi riguarda, nella mia posizione di direttore generale dei servizi interni del M.A.P., cioè del dirigente cui viene affidata, tra l'altro, la gestione del personale e dei beni del Ministero, credo competa di portare una testimonianza circa l'evoluzione che questi specifici aspetti hanno subito negli ultimi anni, sottolineandone le criticità e possibilmente indicando cosa occorra fare per ottenere un positivo ulteriore cambiamento della P.A.

Preso atto della ristrettezza del tempo a mia disposizione incentrerò questo mio intervento principalmente sul problema della dirigenza che è trasversale nei confronti di altri settori quale quello dei controlli interni, della riforma della contabilità e della struttura del bilancio ed anche dei problemi relativi alla comunicazione e che pertanto mi consentirà sugli stessi di formulare brevi accenni.

Da un'attenta lettura delle norme che in questi anni hanno interessato la pubblica amministrazione appare evidente che il dirigente è il soggetto cardine dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi pubblici.

Tutti i provvedimenti emanati nel corso dell'ultimo decennio, nell'intento di una profonda trasformazione della vita dell'amministrazione dello Stato, hanno di fatto enfatizzato il ruolo della dirigenza, attribuendole i poteri propri del privato datore di lavoro.

La stessa norma centrale per la definizione del ruolo dirigenziale mi riferisco all'art. 4 comma 2 del d.legs. 165/2001, nella sua versione definitiva, non pone alcun dubbio sulla natura giuridica privata del potere e degli atti di organizzazione fatti dal dirigente.

Ai dirigenti, non più visti come espressione di una cultura giuridica attenta quasi esclusivamente ai profili procedurali e formali, si chiede oggi un comportamento di tipo manageriale, l'attivazione di tecniche e di procedure per la rilevazione degli effetti economici e finanziari della spesa, l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, il controllo sulla gestione, una capacità di programmazione e di indirizzo alle quali si connette una maggiore flessibilità e diversa disponibilità.

Il legislatore ha ritenuto difatti che gli strumenti privatistici, connotati da maggiore flessibilità, risultino più idonei a gestire con efficienza le risorse sia umane che finanziarie.

Notiamo infatti come sia stato determinante l'apporto dell'economia aziendale nel campo pubblico, con l'introduzione di concetti e metodologie – la contabilità analitica, la pianificazione strategica, la gestione per centri di costo – fino a pochi anni fa riservati solo alle imprese private.

All'interno di questo quadro normativo, tutto rivolto a evidenziare l'autonomia gestionale e la responsabilità dei dirigenti, un ruolo fondamentale, e certamente vincolante hanno avuto i contratti il cui ruolo è stato quello di dare attuazione alla riforma della dirigenza attraverso la produzione di un quadro di regole per la gestione del rapporto di lavoro.

Negli ultimi 10 anni in Italia, a differenza di altri paesi europei, come per esempio la Gran Bretagna, la scelta fatta dal nostro legislatore di dotare la dirigenza di maggiore autonomia e responsabilità, si è accompagnata infatti ad una contemporanea estensione della contrattazione e del potere contrattuale del sindacato a livello decentrato.

Il cambiamento contemporaneo del ruolo della dirigenza e di quello delle OOSS ha comportato che gran parte della riforma relativa alla gestione delle risorse umane e dei costi dell'attività amministrativa, abbia di fatto riguardato i contenuti e le procedure della contrattazione integrativa.

Se ciò, pur nel complessivo avanzamento del ruolo di dirigente verso la figura del manager ha portato la sostituzione di alcuni vincoli ad altri vincoli è presto per dirlo. Certo è che in questi anni si sono privilegiate decisamente le norme sullo status del personale rispetto a quelle sul funzionamento e sull'organizzazione ed infatti non si è omogeneamente sviluppato un sistema di ruoli organizzativi e di competenze adeguate a garantire in modo diffuso l'impiego delle numerose opportunità offerte dal nuovo sistema contrattuale.

Da ciò deriva la necessità di incidere ancora più profondamente sulla cultura dell'organizzazione e sul corretto rapporto tra funzione di indirizzo politico e gestione amministrativa, da intendersi non come contrapposizione rigida tra ruoli separati, ma come continua ricerca di un equilibrio e di un criterio regolatore delle relazioni tra organi di governo delle amministrazioni e burocrazia in senso stretto.

L'esperienza diretta di questi anni di amministrazione, ma soprattutto le analisi e le ricerche condotte sulla materia, stentano ad individuare nell'attuale dirigenza il ruolo e le funzioni che le norme astrattamente le hanno assegnato.

L'autentica capacità decisionale e gestionale che le norme sembrano riservare al dirigente pubblico, non appare ancora oggi allo stato dei fatti realizzata e non credo si possa semplicisticamente, ancora una volta, fare riferimento alla consueta resistenza della dirigenza pubblica al cambiamento o alla presunta salvaguardia di posizioni di potere.

In una struttura privata il manager può procedere, in conseguenza dei mutamenti dei processi di riorganizzazione produttiva, a ristrutturazioni, riduzioni di personale o diverso utilizzo delle risorse umane, secondo le prospettive che appaiono di volta in volta più convenienti.

Nel sistema pubblico l'autonomia negoziale dei singoli dirigenti e la programmazione delle spese, in relazione agli obiettivi da conseguire, è limitata fortemente dai vincoli di bilancio e dalle procedure contabili, a volte, come accaduto di recente, bloccata dai provvedimenti taglia spese, che, se devono tenere giustamente conto delle compatibilità generali del bilancio dello Stato, non consentono però alla dirigenza una seria programmazione delle politiche pubbliche e il raggiungimento dei risultati attesi oltre ad infliggere un terribile colpo all'immagine stessa del dirigente.

La stessa attività negoziale delle singole amministrazioni in materia di gestione delle risorse umane e finanziarie, per i vincoli che trova nelle procedure contabili, nei sistemi di controllo congiunto del Ministero dell'Economia e del Dipartimento della Funzione Pubblica, per le materie stesse a cui è limitata, rischia di risolversi spesso in un procedimento lungo e complesso in cui le tecniche di negoziazione, che richiederebbero flessibilità e spazi di autonomia, sono spesso sopraffatte dalle procedure burocratiche.

La legge di riforma della dirigenza (L. 145/2002) comunemente indicata sotto il nome di spoil system ha forse giustamente giudicato troppo vincolante l'aspetto della contrattazione per il

raggiungimento degli obiettivi che la politica di volta in volta individua e sembra aver ricondotto sotto un regime pubblicistico la delicata materia del conferimento degli incarichi dirigenziali.

E' certamente prematuro esprimere giudizi su questa evidente inversione di rotta. Certo appare assai difficile raggiungere il giusto punto di equilibrio fra una maggiore possibilità di managerialità, che questa legge sembra offrire allorché svincola in parte il dirigente pubblico dai pressanti vincoli scaturiti dalla contrattualizzazione, ed il pericolo gravissimo di minare l'autonomia decisionale del dirigente pubblico rendendo quest'ultimo eccessivamente dipendente dall'autorità politica.

Pur se appare legittimo che il legislatore continui la sua opera di riforma, il fatto che la materia della dirigenza sia oggetto di continui e reiterati interventi normativi (che certamente impediscono una maturazione del ruolo dei dirigenti), non contribuisce a dare certezza e identità allo status del dirigente stesso.

A tal proposito va rilevato che un ulteriore elemento si è aggiunto in questi ultimi anni ad arricchire le incertezze, che in particolare in alcuni Ministeri, hanno accompagnato il lavoro di molti di noi.

Mi riferisco alle condivise esigenze che hanno indotto il legislatore da una parte a rivedere l'assetto organizzativo e di competenze del Governo tramite il decreto legislativo 300 e sempre agli stessi fini recentemente a prevedere una nuova delega con la legge n. 137 del 6 luglio 2002; e dall'altra, sulla spinta di una forte esigenza di decentramento, a modificare, in maniera ancora non definitiva, le competenze fra lo Stato e gli Enti territoriali.

Questi ancora incerti assetti normativi non recano incertezze sullo status del dirigente ma certamente sulla sua stessa attività.

In particolare presso il Ministero delle attività produttive nato dall'accorpamento di più ministeri, e che deve forse più di altri fare i conti con il decentramento, queste incertezze sono particolarmente sentite.

Lodevole al fine di dissiparle è stata l'iniziativa del Ministro Marzano, che, proprio per l'urgente necessità di rivedere l'assetto organizzativo e di competenza ha deciso di consentirci, un tempo, pur se limitato, di riflessione e di studio per pervenire a un organico e il più possibile definitivo progetto di riforma. A tale scopo è stata infatti costituita una commissione di studio, presieduta dal prof. Sabino Cassese, composta da esperti delle varie discipline, oltre che da una rappresentanza dell'alta dirigenza dell'Amministrazione, con il compito di fornire al Ministro una ragionata proposta di riorganizzazione, che tenendo conto di tutti gli aspetti, giuridici, economici, organizzativi, si ponga l'obiettivo di ricostruire un'identità di Amministrazione e non solo rimettere insieme i pezzi delle varie strutture confluite nel Ministero delle attività produttive con un programma formativo di vaste proporzioni che cominci proprio dalla dirigenza, così come avviene, per l'appunto, in ambito privatistico di fronte a processi di riorganizzazione aziendale. Per fare ciò la scelta strategica dell'Amministrazione non può che essere quella di puntare al coinvolgimento dei quadri dirigenti per attuare la riforma, nella consapevolezza che altrimenti il cambiamento non avviene, anzi fallisce.

Ma se il fine del cambiamento è quello di proporre un Ministero attento agli obiettivi ed ai risultati, al valore ed alla qualità dei servizi erogati, alla soddisfazione dei cittadini e delle imprese utenti, alla migliore comunicazione e relazione istituzionale, è necessario accompagnare la riforma con un programma formativo di vaste proporzioni che cominci dalla dirigenza ma non riguardi solo essa, così come avviene peraltro in ambito privatistico di fronte a processi di riorganizzazione aziendale.

E' indispensabile infatti che il dirigente pubblico sappia utilizzare al meglio le leve dell'innovazione tecnologica per arrivare a quello che il Ministro Stanca ha recentemente definito un "federalismo efficiente" ossia un modello di pubblica amministrazione decentrato ma integrato attraverso le tecnologie di rete; che sappia utilizzare al meglio le possibilità che le recenti normative offrono in materia di comunicazione sia esterna, nella consapevolezza che gli obiettivi che ciascuna amministrazione si pone possano essere centrati solo con il concorso del

destinatario dell'azione amministrativa, che interna senza la quale la prima non può ottenere né un livello accettabile né un sufficiente grado di specificità.

Ed un ruolo fondamentale nel nostro come in tutti gli altri Enti pubblici può essere svolto, sotto questo profilo, dalle Direzioni del Personale, se ad esse si assegna, come da sempre avviene nel mondo aziendale privato, una funzione non solo di gestione, ma di promozione e sviluppo del personale.

La ricerca recentemente promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed affidata all'Istituto Tagliacarne sulle Direzioni del Personale nelle amministrazioni centrali dello Stato ha, tra l'altro, evidenziato che i dirigenti ministeriali avvertono l'esigenza di una direzione del personale "forte" autorevole, guidata da una figura che risponda direttamente ai vertici dell'amministrazione, con un ruolo ed una competenza molto specialistica.

In un quadro generale in cui le Amministrazioni statali centrali si pongono come momento di coordinamento delle politiche generali di governo e non come erogatrici dirette di servizi, diventa fondamentale che la Direzione del Personale partecipi alla definizione delle politiche generali dell'Amministrazione nel suo complesso, stabilisca un'effettiva pianificazione del personale, si integri con i vari livelli dell'amministrazione per la promozione delle politiche di valorizzazione e incentivazione del personale, a partire proprio dalla dirigenza.