Politici vs dirigenti ?



Nel bel Paese delle contrapposizioni infinite, per intenderci, quello dei Guelfi e dei Ghibellini, si accende una nuova stagione di contrasto: quella tra politici e dirigenti. La questione, in verità, viene da lontano ed è il classico problema che nasce da una soluzione sbagliata. Nel 1997, infatti, salutata come la risposta a tutti i problemi delle pubbliche amministrazioni, viene varata la famosa "riforma Bassanini" che (tra l'altro) introduce la "distinzione" tra "politica" e "gestione", più avanti interpretata come "separazione", anche per effetto dell'onda si sospetto (giustificato) dopo le vicende di Tangentopoli. La scelta adottata venti anni fa, fu quella di contenere la componente "politica", limitandola alle funzioni di "indirizzo" e di affidare la direzione e la responsabilità di gestione alla componente cosiddetta "gestionale", composta dai dirigenti delle amministrazioni pubbliche.

Certamente la scelta, nel primo periodo ha ottenuto il risultato di un alleggerimento delle ingordigie di quel mondo politico che si era manifestato particolarmente famelico e incline alla trasgressione, pur di ottenere dei vantaggi economici. Ma la situazione, nel lungo periodo, ha manifestato altre debolezze.

La prima è quella dell'inevitabile contrasto tra politici e dirigenti. I primi hanno natura elettiva e giustamente si sentono investiti del potere di indirizzare concretamente l'Amministrazione, ma la loro azione è limitata, non potendo assumere atti di natura gestionale ed essendo soggetti alle determinazioni dei "tecnici". I secondi, slegati dalle preoccupazioni della rappresentanza e non sempre interessati

al perseguimenti dei risultati, in una condizione di permanenza, grazie all'inquadramento a tempo indeterminato, sono alimentati da prospettive diverse orientate al contenimento delle responsabilità, dei rischi e in qualche caso, anche delle azioni.

La seconda debolezza, da non trascurare, è lo spostamento dell'ambito delle "deviazioni" dalla sfera politica a quella gestionale, proprio perché è a quest'ultima che compete l'adozione di atti gestionali, gli atti di impegno e liquidazione, le aggiudicazioni degli appalti, le autorizzazioni, le concessioni, l'attribuzione di contributi, ecc. Tanto è vero che l'ANAC, nel 2014, con un proprio "orientamento" invitava le amministrazioni a effettuare il monitoraggio dei rapporti coni beneficiari delle attività amministrative, limitandolo ai dirigenti e dipendenti, escludendo i politici (a mio avviso ingiustamente e inopportunamente, ma tant'è).

Ma vi è anche una terza e più grave debolezza. Avendo sottratto agli organi politici il ruolo di "vertice" delle amministrazioni pubbliche, ogni atto emanato non ha più possibilità di essere riesaminato per via gerarchica. Ogni dirigenti, infatti, è divenuto un "superiorem non recognoscens", ciò una figura apicale senza alcun capo sovraordinato. Ciò vuol dire che, mentre, prima della riforma, un cittadino poteva impugnare un atto amministrativo ricorrendo al "capo" dell'Amministrazione (Ministro, Presidente della Regione, Sindaco, ecc.), adesso, invece, ogni atto emanato è "perfetto", nel senso che produce effetti, non può essere revocato se non da chi lo ha adottato e l'unica possibilità di riesame è il ricorso al Tribunale amministrativo. L'effetto di questa norma è quello di avere prodotto una infinità di atti contrari alla legge che producono i loro effetti, senza alcuna possibilità di riesame o riforma, se non in sede giudiziale e all'interno dei termini prescritti.

E non manca una quarta debolezza. Le legislazioni vigenti hanno introdotto il “soft low”, cioè la possibilità, per le burocrazie ministeriali, di intervenire con propri atti dirigenziali, ai quali si riconosce la forza di legge. E’ questo il caso delle “linee guida” o della “circolari” adottate da dirigenti dei Ministeri che, non di rado, intervengono interpretando le norme o persino disattendendole. Questo fenomeno, in contrasto con la “separazione dei poteri” ha concesso alla burocrazia un potere straordinario che può essere equiparato al potere legislativo, anche perché è strettamente collegato al sistema sanzionatorio.

Potremmo aggiungere altri importanti effetti distorsivi come la riduzione costante dei compensi della politica, in controtendenza con l’incremento di retribuzioni, sia tabellari che premiali ai dirigenti, oltre alla possibilità di effettuare la prestazione lavorativa senza vincoli di orario e quella di potere prestare attività remunerata all’esterno dell’ente.

Ma tutto ciò ha ridotto il potere della “politica”? Possiamo affermare che certamente ha fortemente contenuto lo spazio di azione della “politica sana”, quella che vuole muoversi nel rispetto delle norme e dei vincoli infiniti. Quella “meno sana” trova, forse, qualche ostacolo, che supera, quando può, con lo spoil system o con la poco nobile pratica degli accordi taciti, delle pressioni o delle collusioni.

E ha migliorato il funzionamento delle pubbliche amministrazioni? Per rispondere a questa domanda dobbiamo articolare la risposta: Vediamo servizi migliori (efficacia)? O si lavora in modo più ottimale (efficienza)? Si spende di meno (economicità)? Davvero non saprei e preferisco non rispondere per non generalizzare.

Certamente è fuor di dubbio che le pubbliche amministrazioni registrano una situazione di stallo, anche per effetto del “tecnicismo” e del “formalismo” che rappresentano forme di

deviazione del potere burocratico. Non sono pochi i casi in cui le amministrazioni sono paralizzate per effetto di disposizioni che non consentono di operare a causa di vincoli, indici, standard, ecc. tutti individuati da “esperti” o “tecnici” che non appartengono al mondo della politica.

Forse, dopo vent’anni è opportuno che il pendolo sia lasciato libero di tracciare la sua rotta riequilibrando il sistema amministrativo e definendo, anzi, ridefinendo i rapporti tra politica e burocrazia, anche attraverso forme di controllo e responsabilizzazione, ma liberandoci dalla presunzione che… tutto ciò che è politica è corrotto e che… ciò che promana dalla dirigenza è sempre giusto e imparziale.

Nessuna delle due componenti è immune dai vizi e non è il caso di ingaggiare battaglia a favore di una o dell’altra. Serve un sistema di regolazione dei rapporti allo scopo di assicurare, nel modo migliore, la funzionalità delle pubbliche amministrazioni.

Santo Fabiano