



## DIBATTITI

### **Massimo Severo Giannini e la riforma della dirigenza: il “salice piangente”**

*di Guido Melis*

S'intitolava emblematicamente “Il salice piangente” il breve articolo che nel dicembre 1988 Massimo Severo Giannini dedicò, sul “Giornale”, allora ancora montanelliano, all'annuncio che il ministro della Funzione pubblica dell'epoca, Paolo Emilio Pomicino presentava alle Camere un disegno di legge sulla riforma amministrativa.

Erano i tempi del primo governo De Mita, animato da un afflato riformatore destinato purtroppo a disperdersi col passare dei mesi (intanto, il 16 aprile di quell'anno, le Brigate Rosse avevano eliminato fisicamente dalla scena Roberto Ruffilli, il consigliere del presidente per la riforma delle istituzioni). Pomicino, braccio destro di Andreotti (quanto a dire di colui che era stato nel dopoguerra il principale nemico, per quanto silenzioso, della riforma burocratica), aveva appena firmato, nel mese di agosto, il DPR n. 395, *Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale, di cui all'art. 12 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, relativo al triennio 1988-90*. Sembrava intenzionato ad affrontare adesso il tema annoso della dirigenza.

Giannini aveva alle spalle il recente tentativo del 1979-81, culminato nel famoso Rapporto e nell'istituzione delle commissioni di studio che ne erano derivate. Esperienza senza dubbio virtuosa, ma conclusasi con una netta sconfitta dei riformatori e con l'allontanamento del professore dal governo e dalla Funzione pubblica (memorabile la sua lettera polemica a Bettino Craxi: “Caro Craxi, da ieri sono tornato ai miei *otia et negotia*, dei quali sei autore”...). Emblematica anche una sua intervista all' “Europeo”, rilasciata due anni prima di questo articolo, nel settembre 1986, nella quale Giannini ricordava “a caldo” la sua esperienza a Palazzo Vidoni:



“La sua proposta di riforma del 1981 è rimasta lettera morta. Perché? Vuole che le dica che qualcuno ha manovrato perché non si facesse? E invece no, nessuno l’ha sabotata, nessuno ha fatto epiche battaglie perché non passasse. E la ragione della sua morte, allora? L’indifferenza, che come si sa è peggio dell’amore e dell’odio. Quando io lasciai il ministero per l’ennesima crisi di governo, il malloppo su cui avevano lavorato tanto seriamente e per tanto tempo trovò il suo degno spazio in uno dei cassetti più a portata di mano”.

Conclusione amara, confortata dalle fonti: con l’unica imprecisione sul destino fisicamente subito dalle carte della riforma, che, come avremmo scoperto poi nel 1993, erano in realtà finite nel “magazzino tappeti”, nel cuore dei sotterranei di Palazzo Vidoni, salvate dalla sicura distruzione per incuria solo grazie alla solerzia del vecchio segretario delle Commissioni Giannini, il fedelissimo dottor Giancarlo Lo Bianco.

L’articolo del 1988 che qui si riproduce ha dunque dietro di sé questo passato recente ed alla luce di quella vicenda pregressa va letto e interpretato. Rispecchia le tante delusioni di una battaglia riformista che a lungo, anche quando lo schema Pomicino fu dimenticato, avrebbe continuato a marcare il passo, vanificata dalle resistenze congiunte della politica e della burocrazia. Ma in qualche modo, tuttavia, come accade spesso ai grandi studiosi, questo articolo di Giannini “parla” anche all’oggi, quasi trent’anni dopo (l’unico vero cambiamento, seppure non irrilevante, riguarda l’adozione degli atti): offrendo preziosi spunti di riflessione sul tema che, eternamente ricorrente, in questi mesi ci occupa e ci affligge.

**Massimo Severo Giannini, Il salice piangente. La riforma della “dirigenza”, in “Il Giornale”, 12 dicembre 1988.**

Ricordo che quando, alla fine degli anni ’40, si cominciò ad introdurre il termine di “dirigenza” i poveri cultori di scienza dell’amministrazione che se ne occuparono furono attaccati con veemenza, per violazione della lingua italiana. Poi la forza delle imprese



industriali ne impose l'uso, sicché oggi tutti lo accettano. Anche le conservatrici amministrazioni pubbliche. Infatti la dirigenza fu istituita, per lo Stato, con la legge delegata 1972 n. 748, che preannunciava una futura legge organica; preannuncio che fu poi ripetuto in più leggi successive (p. es. 1980, 1983). Non se ne fece nulla. Per cui già il solo fatto che la Funzione pubblica abbia presentato un disegno di legge per darle una faccia è un fatto positivo.

In attuazione della legge del 1972 si iscrissero nella dirigenza tutti i direttori generali, e i loro aiutanti diretti, che si divisero formalmente in primi dirigenti, dirigenti superiori e dirigenti generali; ma mancando chiari criteri per le nomine e le distribuzioni tra le tre qualifiche, è accaduto che i dirigenti dello Stato sono divenuti circa 15.000, contro, ad esempio, 1700 dell'Inghilterra (che pure ha più di 100 uffici ministeriali centrali). L'Amministrazione delle Poste ha oltre 500 dirigenti, quella dell'Istruzione oltre 600, quella dell'Interno oltre 1800, ecc. Inoltre, con norme illogiche e primitive, si è estesa la dirigenza ad Enti Pubblici, Regioni, Comuni, cioè ad amministrazioni per le quali i problemi dell'organizzazione della direzione sono del tutto diversi (ma quest'errore c'è ancora nel nuovo disegno di legge).

Per lo Stato occorre, come si diceva, dare alla dirigenza una faccia, perché oggi i dirigenti sono nulla più che i vecchi direttori generali e i loro addetti, i quali fanno né più né meno di quello che facevano prima. Il disegno di legge vuole dar forma a questa faccia. Ma ahimè quanto è brutta!

Secondo lo schema proposto, il dirigente generale ha i poteri di gestione e i poteri di decisione applicativi delle direttive generali e della determinazione degli obiettivi, che invece competono al ministro. Lo schema si sofferma a specificare che il dirigente generale predispone programmi annuali e pluriennali, organizza le risorse umane, finanziarie e strumentali, gestisce le spese; il dirigente ha invece funzioni...di direzione. La distinzione tra primi dirigenti e dirigenti superiori è soppressa, con una semplificazione che sarebbe utile se i dirigenti non fossero del numero detto sopra. Da rilevare che il ministro può sempre riservare a sé stesso l'attuazione di programmi e avocare decisioni. Ma non è che con ciò scompaiano le ambiguità.



Infatti l'aver detto che il ministro si occupa di direzione e il dirigente generale di gestione, per un aspetto è cosa del tutto ovvia, ed è quel che c'è oggi; per un altro aspetto non risolve le questioni, perché chi ha la "legale rappresentanza" dell'Amministrazione, il ministro o il dirigente generale? Chi è, in parole povere, l'organo che formalmente adotta i provvedimenti amministrativi, che firma i contratti, che dà l'assenso in procedimenti interministeriali, che firma leggi e decreti normativi, e così via?

Lo schema ha intravisto l'interrogativo e immagina decreti presidenziali di delegificazione delle norme organizzative degli uffici dirigenziali, di quelle sulla gestione finanziaria dell'amministrazione del personale, nonché dei beni, con abrogazione delle norme di legge vigenti. Il che è ottima idea, ma non risolve il problema di fondo. La semplice indicazione che è il direttore generale a resistere alle liti è solo una complicazione, colui che vuole chiamare in giudizio un'amministrazione centrale come fa ad individuare l'ufficio dirigenziale competente? E se fossero più d'uno?

Risparmiamo le tante osservazioni tecniche che si potrebbero fare allo schema. I dirigenti generali sono allarmati perché le loro responsabilità aumentano, sia perché amministrano quasi interamente il personale, le spese e i beni, sia perché sono soggetti ad una valutazione generale di risultati di attività: sono queste effettivamente le vere novità dello schema, ma è pure da dire che sono il minimo che si poteva immaginare come proprio del dirigente, una volta che a questo voglia darsi effettività di poteri: potere significa responsabilità, quindi allontanamento se si sbaglia. Il punto debole è che a valutare le responsabilità sono dei ministri, ossia persone in troppi casi incompetenti.

Altro tema di allarme è che alla dirigenza possono essere chiamate persone al di fuori dei quadri delle amministrazioni. Ma è da rispondere che la possibilità è del tutto ovvia. Perché le amministrazioni statali dovrebbero essere tenute in situazione di minorazione rispetto a qualunque impresa privata, con il divieto di assumere dirigenti dall'esterno? Il problema non è dunque questo. E' invece che con retribuzioni annue di 70-100 milioni lordi non si troveranno troppi assi del *management*.

Insomma lo schema contiene alcune idee buone, ma è tutto da rivedere e da approfondire; esso non è una riforma dell'amministrazione pubblica, come invece si è detto: ci vuol ben altro per tale riforma. E' un primo albero che si va a piantare. Il rischio è che sia solo un salice piangente.