

Da

Luca Meldolesi, *La quarta libertà. Come padroneggiare la pubblica amministrazione*, Bonanno Editore, 2007, pp. 91-94

Cinque punti per la libertà amministrativa

4.2. CINQUE PUNTI

Sulla base delle conoscenze attuali e dell'esperienza (anche personale) richiamo l'attenzione sugli aspetti che seguono.

1. In una logica di recupero dell'efficacia/efficienza (e di crescita continua) della produttività amministrativa a tutti i livelli che ci consenta d'incamminarci su una strada competitiva (per fare come e meglio dei paesi leader in questo campo), pongo l'accento sulla responsabilità politica generale di tale scelta e sulla necessità di perseguirla con tenacia nel tempo. Si tratta, in sostanza, di un cambiamento di *natura* dell'amministrazione italiana; di una metamorfosi alternativa agli interventi correnti dall'alto, legislativi o operativi, di "condizionamento" (o di vincolo) dello stato di cose presente, che non conducono (generalmente) al risultato desiderato⁹.

Partendo, invece, da situazioni concrete degli uffici, bisogna riuscire a modificare la logica dell'amministrazione attribuendo al *risultato* la stessa dignità assegnata alla legittimità degli atti e delle procedure. Bisogna sviluppare un processo di "ricomposizione" parziale delle competenze (come vien chiarito nel quarto aspetto) che consente la concentrazione delle volontà riguardo al fine condiviso. E praticare una gestione che va incontro al cittadino, anche tramite la mobilitazione delle energie dei dipendenti (e la neutralizzazione delle patologie sociali – il clientelismo, il corporativismo, l'illegalità – che s'insinuano nel funzionamento pubblico). Tutto ciò può produrre un vero cambiamento: un balzo in avanti che avvalori in pratica la nuova impostazione, con la forza dell'esempio.

⁹ Come vedremo più avanti, pur alleviando all'apparenza la situazione, tali misure non possono trasformarla; e, per uno o più aspetti, possono persino pregiudicarla.

2. La sostituzione del principio tradizionale della sfiducia verso i dipendenti e verso terzi con quello della logica della *fiducia* fino a prova contraria esige una trasformazione approfondita del funzionamento amministrativo.

Mentre nell'ordinamento attuale ogni singolo atto fa storia a sè (o viene collegato ad altri solo in un secondo momento imprecisato ed eventuale), la logica della fiducia (insisto: fino a prova contraria) impone autonomia, record, coordinamento "live" delle informazioni disponibili, pesi e misure (anche adatti ad eventuali infrazioni, loro cumulo incluso) ed un grado elevato di rapidità e di certezza nella gestione.

L'esigenza di efficacia/efficienza, da un lato, e di fiducia/democraticità, dall'altro, richiede pertanto un elevato grado di *responsabilità dei funzionari* e dei dipendenti tutti che, ai diversi livelli, vanno stimolati (e premiati) per agire correttamente, secondo scienza e coscienza, in un clima di bona fides, di serenità operosa, proteso a raggiungere traguardi ulteriori¹⁰.

3. D'altra parte, l'acquisizione di responsabilità implica un'interazione positiva, soggetto-oggetto, per fasi successive; e dunque per apprendimento pratico-teorico e per riconoscimento del *merito* individuale fondato su risultati effettivamente conseguiti. Questo

¹⁰ Ciò richiede – è chiaro – che si tenga nettamente distinto il funzionamento dell'amministrazione che deve rispondere ai principi appena enunciati, dall'attività di controllo e dall'eventuale rilevanza penale di alcuni atti amministrativi, il cui accertamento spetta alla magistratura. In altre parole, quest'ultimo problema esiste, ma è circoscritto; e non deve condizionare direttamente l'agire amministrativo. Infatti, abbiamo bisogno, ad un tempo, di un clima amministrativo sereno ed operoso (basato sulla fiducia e quindi sulla buona fede), di controlli affidabili e della certezza dell'intervento giudiziario contro il malaffare (magari aiutato da procedimenti tecnico-statistici di controllo), tale da produrre un effetto preventivo indiretto. Si tratta, nientedimeno, che di ridisegnare in modo moderno le relazioni tra funzionamento, controllo e magistratura; e di assicurarsi che tutte e tre suonino armonicamente la stessa canzone. Nel mio lavoro 1992-3 di consigliere economico del ministro della Difesa discusso nel Cap. 8 non potevo certo aver presente questa complessità (su cui torneremo). Cfr. Meldolesi 1993a, 1993d, p. 240-41 e 249-51, ed il par. 2 del Cap. 9.

circolo virtuoso va organizzato in forme appropriate, trasformando l'amministrazione in una "learning organization".

Rendicontazione, monitoraggio e valutazione, importanti in sè, debbono diventare per gradi, cumulativamente, strumenti di miglioramento continuo del lavoro. Analogamente a quanto accade nel lavoro privato, l'esigenza chiave è di neutralizzare le "mele marce"¹¹ e di creare una gestione meritocratica del personale: flessibile ed intelligente, in grado di valorizzare (e rigenerare) senza requie il capitale umano disponibile, protesa al raggiungimento dei risultati.

4. Gli enti pubblici ordinati verticalmente e/o orizzontalmente, pur agendo con una logica emulativa (ed un effetto apparentemente caotico), sono tenuti a seguire, tra loro, comportamenti *cooperativi* e *solidali*. A tal fine, la divisione del lavoro e la distribuzione delle competenze non debbono mai essere esclusive; e non debbono condurre ad un sistema di baronie, o addirittura d'appropriazione privata delle funzioni, da cui scaturiscono guerriglie giuridiche e contenziosi.

Al contrario, nel rispetto delle competenze e delle iniziative di ciascuno, il concorso di più volontà e la loro concentrazione consapevole rispetto allo scopo comune risultano indispensabili per affrontare tutti i temi decisivi. È questo il principio delle "venature marmoree" o dell'"arcobaleno", cui si è già accennato¹², che, per funzionare correttamente, nel rispetto delle molteplicità e delle differenze, richiede un clima collettivo incoraggiante e creativo; e dunque l'assopirsi delle volontà di parte, separatiste o prevaricatrici, che non tengon conto dell'interesse pubblico.

5. Riguardo, infine, alla politica di funzionamento dell'ufficio, non esiste, evidentemente, una soluzione precostituita. L'esperienza mostra che si possono ottenere risultati positivi anche con soluzioni molto differenti. Ciò accresce l'esigenza di ricercare nei fatti la via

¹¹ L'espressione proviene dal mondo imprenditoriale: indica quei pochi dipendenti che risultano refrattari a qualsiasi sollecitazione e che, se non vengono penalizzati (ed isolati), condizionano negativamente, con il loro comportamento, l'azione collettiva.

¹² Grodzins 1966; ora in Shafritz ed Hyde 1987: cfr. più sopra le n. 25 ed il par. 4 del Cap. 3.

per ottenere il risultato migliore possibile; e quindi di esercitare la libertà d'azione, che dev'esser garantita a ciascuna unità.

Ma la creazione di un'alternativa ad un funzionamento ancora autoritario, affidato a poche mani, ha bisogno di un suggerimento generale, di un senso di marcia. Sviluppando la nota indicazione europea, abbiamo chiamato tale politica *sussidiarietà verticale attiva* (o positiva)¹³: una proposizione che mira ad irrobustire il protagonismo e lo sprigionamento dell'iniziativa a livello locale. È una tesi d'avanguardia rispetto alla letteratura amministrativa che, messa in pratica con intelligenza, preconizza, lo vedremo più avanti, l'eventualità di un'ulteriore democratizzazione.