



*Associazione  
Classi Dirigenti  
delle Pubbliche Amministrazioni*

*L'Associazione Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni - AGDP da anni promuove la formazione di una comune identità fra le classi dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni, dirigenti segretari comunali diplomatici e tante altre figure manageriali e di alta professionalità; al contempo, sostiene il processo di ammodernamento del sistema-paese, con particolare riferimento alle grandi questioni relative alla riforma dello Stato, del Welfare e della Pubblica Amministrazione.*

*A fronte della presentazione della proposta governativa di riforma della pubblica amministrazione, molti colleghi, iscritti e non, hanno presentato proposte ed idee e hanno chiesto ad AGDP di farsene portavoce.*

*Prima delle osservazioni sui quarantaquattro punti proposti dal Governo, peraltro, è essenziale confrontarsi su quale Stato vogliamo nei prossimi anni: solo se si scioglie il nodo sull'assetto strutturale del Paese potremo più efficacemente disegnare una pubblica amministrazione coerente ed adeguata.*

## **1. La Pubblica Amministrazione come asset e non come «costo». Il contributo del pubblico alla crescita**

Gli analisti economici segnalano come il nostro Paese abbia bisogno di tornare su di un sentiero di crescita economica prolungata.

Sul versante della finanza pubblica, in sintesi, il Paese si caratterizza per un livello di spesa sbilanciato sul fronte del servizio del debito e per un basso livello di *compliance* fiscale. A questo si aggiunge un livello di efficienza dei servizi forniti dalle Amministrazioni Pubbliche ritenuto non adeguato rispetto alle aspettative.

Per altro verso, i margini di intervento sulla spesa sono limitati dalla sua «rigidità», ovvero dalla riconducibilità di una notevole parte della spesa a componenti non comprimibili.

Nella spesa pubblica italiana ciò che appare in discussione non è tanto il suo elevato livello (circa il 50% del PIL, leggermente superiore alla media europea), quanto la qualità insufficiente rispetto ai bisogni del Paese.

In questo contesto, AGDP condivide la consapevolezza diffusa sull'impellente necessità di potenziare la capacità del *policy-maker* di analizzare l'efficacia delle politiche e di valutarne i risultati, indirizzando le risorse verso i settori e gli interventi maggiormente in grado di avere ricadute positive sul sistema economico.

Per questo serve collegare la riforma amministrativa alla riforma istituzionale ed alle scelte su quale assetto vogliamo dare al Paese nei prossimi anni. Serve un modello di Repubblica adeguato ai nuovi contesti economici e sociali e, quindi, una riorganizzazione dell'amministrazione centrale e locale: per questo sono necessarie delle scelte. Questo



*Associazione  
Classi Dirigenti  
delle Pubbliche Amministrazioni*

Paese è ancora nel limbo delle sussidiarietà: non sa se accelerare e completare il federalismo oppure tornare indietro, con un neo-centralismo, dopo la fallimentare esperienza della riforma del Titolo V; non sa quanto devolvere alla società ed alla comunità in termini di sussidiarietà orizzontale e quanto svolgere direttamente. Un'analisi sulla frammentazione delle competenze fra i diversi livelli di governo e sulle esternalizzazioni appare necessaria, per poi ricavarne le procedure di una serie di processi e riforme amministrative. In questi anni la politica ha promosso varie forme di esternalizzazione, generando ridondanze, duplicazioni, un aumento dei costi e riducendo di fatto la qualità dei servizi. Non ci sono solo gli sprechi della politica, ma i danni da cattiva programmazione e da cattiva gestione. Nessun progetto di riforma può essere valido senza aver sciolto questi nodi.

L'attività di analisi e valutazione della spesa pubblica rappresenta peraltro, non da ora e come AGDP ha più volte segnalato, uno degli elementi centrali nell'impianto della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e rappresenta, in linea con le migliori esperienze internazionali, una delle principali novità con essa introdotte: tali strumenti vanno però messi in opera a regime.

**Le nostre proposte**

**Le proposte del Governo**

rafforzare la distinzione fra organismi di indirizzo politico ed enti di gestione amministrativa; affidare alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Ministeri i compiti di programmazione, impulso, indirizzo, allocazione delle risorse, coordinamento e controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche; affidare ad agenzie ed enti i compiti di gestione amministrativa nell'ambito delle scelte di programma, degli obiettivi e delle direttive fissate dalla Presidenza del Consiglio e dai Ministeri, con la missione di assicurare l'attuazione delle politiche pubbliche e i servizi al cittadino ed alle imprese secondo procedimenti indipendenti e con risultati da sottoporre a verifiche periodiche	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> mancano proposte sull'assetto organizzativo della pubblica amministrazione e sulla separazione fra politica ed amministrazione
fissare i livelli essenziali delle prestazioni e gli standard di qualità dei servizi affinché non si ragioni solo di costi	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista



**Le nostre proposte**

**Le proposte del Governo**

<p>unificazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali</p>	<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista</p>
<p>unificazione degli uffici del personale, del bilancio e per gli acquisti</p>	<p><input type="checkbox"/> punto 17</p>
<p>eliminare le duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, con eventuale trasferimento, riallocazione o unificazione delle funzioni e degli uffici esistenti; prevedere i tempi e i modi per l'individuazione, in ogni settore della pubblica amministrazione, degli organi ed enti ancora necessari in relazione alla rilevanza e complessità delle funzioni; tale individuazione dovrà comportare la soppressione immediata delle funzioni e dei compiti divenuti superflui e la fusione o soppressione di enti con finalità omologhe o complementari, ovvero la definitiva liquidazione degli enti inutili</p>	<p><input type="checkbox"/> sono previsti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• riorganizzazione strategica della ricerca pubblica, aggregando gli oltre 20 enti che svolgono funzioni simili, per dare vita a centri di eccellenza al punto 16</li> <li>• riorganizzazione del sistema delle autorità indipendenti al punto 18</li> <li>• soppressione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e attribuzione delle funzioni alla Banca d'Italia al punto 19</li> <li>• censimento di tutti gli enti pubblici al punto 25</li> <li>• la riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio (es. ragionerie provinciali e sedi regionali Istat) e la riduzione delle Prefetture a non più di 40 (nei capoluoghi di regione e nelle zone più strategiche per la criminalità organizzata) al punto 28</li> <li>• accorpamento delle sovrintendenze e gestione manageriale dei poli museali al punto 30</li> <li>• razionalizzazione delle autorità portuali al punto 31</li> <li>• riforma delle funzioni e degli onorari dell'Avvocatura dello Stato al punto 35</li> <li>• riduzione delle aziende municipalizzate al punto 36</li> </ul>
<p>prevedere che i processi di riordinamento e razionalizzazione siano accompagnati da adeguati processi formativi che ne agevolino l'attuazione. Eliminare i vincoli legislativi sulla spesa per formazione</p>	<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista</p>



**Le nostre proposte**

**Le proposte del Governo**

<p>coordinare le disposizioni in materia di controllo su amministrazioni ed enti pubblici svolte sia dalla Corte dei conti che dalle amministrazioni pubbliche, in modo da elaborare un codice dei controlli pubblici che s'ispiri, fra l'altro, ai principi dell'Internal Auditing. Introdurre la responsabilità contabile per gli organi di indirizzo politico per mancata adozione dei documenti di programmazione e per mancata assegnazione di obiettivi e risorse</p>	<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>          manca una proposta organica          è previsto solo che il controllo della Ragioneria generale dello Stato sia limitato ai profili di spesa al punto 23</p>
<p>contenimento delle spese di funzionamento, anche attraverso l'applicazione di costi e fabbisogni standard e il ricorso obbligatorio a forme di comune utilizzo di contraenti ovvero di organi e consulenze professionali</p>	<p><input type="checkbox"/>          punti 17, 20 e 32</p>
<p>concentrare nell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale tutte le competenze amministrative in materia di invalidità civile, con contestuale trasferimento delle risorse</p>	<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>          non prevista</p>
<p>concentrare nell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale tutte le attività di erogazione economica delle provvidenze di stampo sociale, con contestuale trasferimento delle risorse</p>	<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>          non prevista</p>
<p>concentrare nell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro tutte le competenze amministrative in materia di sicurezza sul lavoro, con contestuale trasferimento delle risorse</p>	<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>          non prevista</p>
<p>unificare le funzioni e l'organizzazione dell'ACI e della Motorizzazione civile</p>	<p><input type="checkbox"/>          punto 27</p>
<p>unificare le scuole di formazione pubbliche</p>	<p><input type="checkbox"/>          punto 26</p>



*Associazione  
Classi Dirigenti  
delle Pubbliche Amministrazioni*

## 2. Misurazione dell'azione amministrativa. Valutazione e merito

La classe politica, nello Stato, nelle Regioni, nelle città, ha già tutti gli strumenti per valutare e sanzionare i dirigenti e il personale tutto. Ma si deve assumere la responsabilità di farlo in base a una valutazione dei risultati, senza nascondersi dietro decadenze di massa o «rotazioni» *ope legis* o riduzioni delle garanzie.

I dirigenti pubblici non vogliono essere né inamovibili né permanenti. Essi chiedono, però, di essere giudicati in base alla capacità di gestire budget precisi ed obiettivi quantificabili, ad essi preventivamente affidati.

La **cultura della misurazione** consente di fare spazio al merito e restituire l'orgoglio e il prestigio della funzione pubblica. La misurazione, se diventa momento normale e continuo di verifica dei risultati, permette un nuovo rapporto fra amministrazione e collettività. La tendenza allo sviluppo di tali sistemi, quindi, non può che intensificarsi nei prossimi anni se si vuole perseguire l'obiettivo di un'amministrazione pubblica che, in adesione all'articolo 97 della Costituzione, fonda sul servizio al cittadino la sua stessa ragione d'esistere.

La **valutazione** realizzata secondo un metodo razionale e procedure trasparenti sottrae spazio alle «sensazioni» ed «apparenze», senza volere considerare fenomeni come la valutazione delle «appartenenze». Oltre a ciò, la valutazione, evidenziando lo scostamento fra i risultati ottenuti e quelli attesi e la relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali ed umane) e le realizzazioni in termini di servizi, individua le carenze strutturali ed organizzative e le esigenze di supporto gestionale che prescindono dall'azione del dirigente: si può così avviare un processo virtuoso di miglioramento dei servizi offerti, in continuo riferimento ai valori collettivi del servizio pubblico. Solo un meccanismo formale e trasparente di valutazione costituisce una garanzia per il valutato e una risorsa per il valutatore.

I risultati della misurazione dovranno essere, poi, elemento di valutazione preventiva ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali, la quale, come insegnato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex plurimis sent. n. 103 del 2007*), al fine di conformarsi al principio di **imparzialità** deve essere guidata da criteri oggettivi: proprio il criterio del merito richiede cautela in ordine a una generica equiparazione fra tutte le qualifiche e funzioni.

Noi siamo contrari a una concezione «patrimonialistica» della Pubblica Amministrazione: gli Uffici non sono di proprietà di questo o quel partito, o di questo o quel Governo. Che sia il **merito** a guidare le scelte sugli incarichi e sulle carriere.



**Le nostre proposte**

**Le proposte del Governo**

estensione della contrattualizzazione del pubblico impiego alle categorie oggi escluse (fatta eccezione per i magistrati, il personale militare, il personale della carriera diplomatica)	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> mancano proposte sull'assetto generale del lavoro alle dipendenze di una pubblica amministrazione
introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione delle strutture e del personale, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi a standard di qualità	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> manca una proposta organica, anzi la valutazione è la grande assente della proposta del Governo
valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali sulla base dei risultati conseguiti dalle strutture amministrative, per motivare funzionari e dirigenti; responsabilizzazione dei dirigenti sui risultati; prevedere che gli avanzamenti e le progressioni di carriera, comunque denominate, per qualsiasi categoria di personale delle pubbliche amministrazioni comprese quelle di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, siano basate su valutazioni di merito	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> manca una proposta organica
evitare che i sistemi premiali dei dipendenti e dirigenti pubblici consentano la corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi a tutto il personale; in particolare, i premi di risultato non sarebbero inferiori al venti per cento della retribuzione globale di ciascun dipendente pubblico e del trenta per cento per il personale con qualifica dirigenziale	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> mancano proposte
affermare la discrezionalità e responsabilità del dirigente, in qualità di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro, nella gestione delle risorse umane, anche con riferimento alla valutazione del personale e conseguente riconoscimento degli incentivi	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista
introdurre il principio di rotazione dei dirigenti negli incarichi	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista



**Le nostre proposte**

**Le proposte del Governo**

<p>limitare l'attribuzione di incarichi dirigenziali agli esterni ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165 solo nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione e comunque entro il limite percentuale del 10%, fermi restando i requisiti professionali necessari ad assumere l'incarico di dirigente nelle pubbliche amministrazioni; in ogni caso il ricorso a professionalità diverse o esterne va limitato ai casi di carenza di professionalità interne, da fare risultare all'esito di un previo interpello. Restano in ogni caso esclusi dalla conferibilità degli incarichi coloro che abbiano sostenuto con esito sfavorevole i concorsi per l'accesso alla qualifica dirigenziale indetti dall'amministrazione che intende conferire l'incarico</p>	<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista</p>
<p>destinare al personale, direttamente e proficuamente coinvolto nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione, parte delle economie conseguite dalle strutture di appartenenza («dividendo dell'efficienza»)</p>	<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista</p>
<p>incentivare il lavoro a distanza mediante impiego di tecnologie telematiche (telelavoro)</p>	<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista</p>
<p>Mobilità: prevedere tabelle di equiparazione per la mobilità inter-compartimentale; istituire presso INPS borsino per un mercato della mobilità fra pubbliche amministrazioni</p>	<p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista</p>



### **3. La riaffermazione dei principi costituzionali**

L'articolo 97 della Costituzione sottopone gli uffici pubblici a una riserva (relativa) di legge e stabilisce che siano organizzati secondo i principi di imparzialità e buon andamento; prevede che l'accesso ai pubblici uffici avvenga di norma mediante procedure fondate sul merito (sent. n. 104 del 2007).

La Corte costituzionale ha costantemente affermato che il principio di imparzialità, unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento, costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici (sent. n. 453 del 1990). Inoltre, ha sottolineato che «il principio di imparzialità ... si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera)» (sent. n. 333 del 1993). Affermazione, questa, che riprende le parole del relatore nella Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente sul testo che diverrà l'articolo 97 della Costituzione, per cui la necessità di includere nella Costituzione alcune norme riguardanti la pubblica amministrazione si riporta, fra l'altro, all'esigenza «di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici. Lo sforzo di una costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti».

La Corte, poi, ha affermato che gli articoli 97 e 98 della Costituzione impongono di porre una distinzione fra l'azione del Governo, normalmente legata alle impostazioni di una parte politica espressione delle forze di maggioranza, e l'azione dell'amministrazione, che, «nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento». E in questa prospettiva, «collegata allo stesso impianto costituzionale del potere amministrativo nel quadro di una democrazia pluralista», si spiega come «il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione» (sentt. n. 333 del 1993 e





*Associazione  
Classi Dirigenti  
delle Pubbliche Amministrazioni*

n. 453 del 1990). La scelta delle persone più idonee all'esercizio della funzione pubblica deve avvenire «indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici ... dei vari concorrenti» (sent. n. 453 del 1990) e in modo che «il carattere esclusivamente tecnico del giudizio [risult] salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di parte», così da «garantire scelte finali fondate sull'applicazione di parametri neutrali e determinate soltanto dalla valutazione delle attitudini e della preparazione dei candidati» (sent. n. 453 del 1990). Di conseguenza, la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, «espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato» (sent. n. 333 del 1993), unica eccezione essendo costituita dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*» (sent. n. 233 del 2006).

La Corte ha anche affermato che «la disciplina legislativa ... ha determinato il definitivo passaggio da una concezione della dirigenza come status, quale momento di sviluppo della carriera dei funzionari pubblici, ad una concezione della stessa dirigenza di tipo funzionale». L'affermazione coglie solo in parte le modificazioni avvenute: «se con essa si vuole sottolineare che i dirigenti amministrativi ... assumono direttamente la responsabilità dell'attività amministrativa che è loro affidata; che lo sviluppo della carriera è meno rilevante dell'affidamento dell'incarico dirigenziale, si dicono cose vere, ma incomplete. In primo luogo resta in vigore una progressione di carriera fondata sulle capacità professionali del dirigente. La progressione in carriera è quindi indispensabile per avere la necessaria garanzia della qualità professionale del dirigente al quale sarà poi affidato l'incarico dirigenziale. Così come lo svolgimento di (uno o più, nel corso della carriera) incarichi dirigenziali potrà arricchire il curriculum professionale del dirigente e influire sulle decisioni di conferimento di ulteriori incarichi» (sent. n. 104 del 2007).



Le nostre proposte	Le proposte del Governo
affermazione del principio del concorso per l'accesso al lavoro pubblico	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista
valorizzare il corso concorso di formazione dirigenziale quale unico strumento di accesso alla dirigenza	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista
per le assunzioni a tempo determinato utilizzare sempre graduatorie di personale vincitore o idoneo di concorsi pubblici, anche di altre PPAA	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista

#### 4. Il futuro nella tecnologia e nell'innovazione per un'amministrazione più semplice

Il settore TLC è fondamentale per lo sviluppo dei servizi e dell'economia. Le potenzialità delle tecnologie informatiche sono un'occasione straordinaria per la Pubblica Amministrazione e non solo in termini di aumento della produttività ma anche di incremento dell'accessibilità dei servizi da parte dei cittadini. La Pubblica Amministrazione italiana non può permettersi di rimanere fuori da questa *digital devolution*. Ci sono sicuramente dei costi di investimento iniziale, che debbono essere resi compatibili con le esigenze di finanza pubblica, ma i benefici nel medio-lungo periodo, sia di risparmio che di maggior efficienza dell'attività amministrativa, sono incomparabili.

Le nostre proposte	Le proposte del Governo
aprire e rendere interoperabili le diverse banche dati già esistenti nella PA e negli enti pubblici	<input type="checkbox"/> punto 41
informatizzazione entro tre anni di tutti i procedimenti amministrativi	<input type="checkbox"/> punti 37, 38, 40 e 42



**Le nostre proposte**

**Le proposte del Governo**

semplificazione, decertificazione e riduzione degli oneri per cittadini ed imprese	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> manca una proposta organica è prevista solo l'unificazione e standardizzazione della modulistica in materia di edilizia ed ambiente al punto 39
controllo puntuale sul rispetto dei tempi di erogazione dei servizi e sulla trasparenza dell'agire amministrativo, con la previsione di misure premiali o sanzionatorie	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> mancano proposte
al fine di razionalizzare la spesa di beni e servizi informatici, migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi unitari, e garantire al contempo la compatibilità e la comunicabilità fra i sistemi informatici, può essere utile costituire due società con funzioni di centrali di committenza, una per i ministeri e le amministrazioni statali ed una per gli enti locali, col compito di acquisire, mediante convenzioni quadro, beni e servizi informatici	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> non prevista



**Le osservazioni dell'AGDP sui 44 punti del Governo: 35 sì, con alcune osservazioni, e 9 perplessità (più 9 nuove proposte)**

<b>Il cambiamento comincia dalle persone</b>	
1) abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio, sono oltre 10.000 posti in più per giovani nella p.a., a costo zero	<input type="checkbox"/> ok
2) modifica dell'istituto della mobilità volontaria e obbligatoria	<input type="checkbox"/> ok rafforzamento potere datoriale per esigibilità prestazione in luogo diverso
3) introduzione dell'esonero dal servizio	<input type="checkbox"/> ok
4) agevolazione del part-time	<input type="checkbox"/> ok compatibilmente con le esigenze di servizio
5) applicazione rigorosa delle norme sui limiti ai compensi che un singolo può percepire dalla pubblica amministrazione, compreso il cumulo con il reddito da pensione	<input type="checkbox"/> ok
6) possibilità di affidare mansioni assimilabili quale alternativa opzionale per il lavoratore in esubero	<input type="checkbox"/> ok chiarire che si applica l'articolo 4, comma 11, della Legge 223 del 1991 (che secondo dottrina autorevole si applica già)
7) semplificazione e maggiore flessibilità delle regole sul <i>turn over</i> fermo restando il vincolo sulle risorse per tutte le amministrazioni	<input type="checkbox"/> ok introduzione del contratto di apprendistato nel settore pubblico per ridurre il costo del lavoro all'ingresso ed aumentare il numero delle assunzioni
8) riduzione del 50% del monte ore dei permessi sindacali nel pubblico impiego	! ? <input type="checkbox"/>



*Associazione  
Classi Dirigenti  
delle Pubbliche Amministrazioni*

### Il cambiamento comincia dalle persone

#### nuova proposta

È possibile ricondurre sotto la disciplina del diritto civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa anche i rapporti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui al vigente articolo 3 del Decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, fatta eccezione per i magistrati, il personale militare, il personale della carriera diplomatica.



### Il cambiamento comincia dalle persone

9) introduzione del ruolo unico della dirigenza

ok

L'Agdp è da sempre favorevole alla reintroduzione del ruolo unico. Si ritiene però essenziale che al ruolo si acceda esclusivamente con corso-concorso di formazione dirigenziale gestito dalla Scuola Nazionale di Amministrazione. Inoltre la consistenza del ruolo deve essere ancorata all'effettivo fabbisogno, al fine di evitare di creare situazioni di soprannumero, con tutte le difficoltà, in termini di costo e di gestione, che ciò comporta; si può quindi prevedere che gli iscritti al ruolo dei dirigenti non superino mai una certa percentuale del totale degli incarichi dirigenziali da attribuire. Le singole amministrazioni dovrebbero conferire incarichi dirigenziali solo dopo interpellare fra i dirigenti del ruolo. Essendoci il ruolo unico, che crea un vasto bacino fra cui scegliere il dirigente più adatto (e realizza una sorta di «mercato» della dirigenza pubblica), si limiti l'attribuzione di incarichi dirigenziali agli esterni solo per gli incarichi apicali (segretari generali e capi dipartimento) e nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, fermi restando i requisiti professionali necessari ad assumere l'incarico di dirigente nelle pubbliche amministrazioni; dovrebbero restare in ogni caso esclusi dalla conferibilità degli incarichi dirigenziali coloro che abbiano sostenuto con esito sfavorevole i concorsi per l'accesso alla qualifica dirigenziale indetti dall'amministrazione che intende conferire l'incarico. Al dirigente nel ruolo senza incarico andrebbero corrisposti lo stipendio tabellare e l'indennità di posizione fissa dell'ultimo comparto contrattuale di appartenenza. Inoltre ai dirigenti senza incarico si applica negli ultimi due anni l'articolo 34-bis del Decreto legislativo 165 del 2001 e l'assegnazione



*Associazione  
Classi Dirigenti  
delle Pubbliche Amministrazioni*

## Il cambiamento comincia dalle persone

quindi alle amministrazioni che intendono bandire i concorsi.



## Il cambiamento comincia dalle persone

10) abolizione delle fasce per la dirigenza, carriera basata su incarichi a termine

! ? □

dalla carriera per anzianità alla carriera per merito, ovvero promossi per merito e retrocessi per merito.

La nostra proposta vuole basare la carriera dei dirigenti sulle responsabilità, valutazioni e competenze, in senso ascendente ma anche discendente.

È possibile superare due fasce giuridiche rigide ed introdurre elementi di flessibilità che, collegati alla reintroduzione del ruolo unico, creino un «mercato» della dirigenza pubblica. D'altra parte, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, come insegnato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex plurimis* sentt. n. 103 e n. 104 del 2007), al fine di conformarsi al principio di imparzialità deve essere guidata da criteri

oggettivi e deve rispettare la qualità professionale del dirigente. Si potrebbe quindi:

- generalizzare il principio per cui gli incarichi dirigenziali sono a termine, di regola tre anni;
- tutti gli incarichi sono conferiti dietro interpellato, con possibilità di candidarsi per i dirigenti senza incarico e per i dirigenti che abbiano svolto almeno metà dell'incarico;
- prevedere la conferma per una volta nell'incarico a seguito di valutazione positiva, con obbligo di rotazione dopo sei anni;
- evitare che il ruolo somigli a un elenco telefonico da cui pescare senza criteri legati alla professionalità; si propone di:
  - prevedere per il futuro un'articolazione del ruolo in livelli differenziati di *seniority* in relazione alle esperienze maturate ed alle valutazioni ricevute, con avanzamenti ma anche con retrocessioni a seguito di valutazioni negative; la distinzione avrebbe un rilievo ai fini economici ma soprattutto costituirebbe un criterio oggettivo di guida nell'attribuzione degli incarichi;
  - costruire il portfolio personale dei dirigenti;
  - prevedere una commissione indipendente, composta in maggioranza di dirigenti di ruolo (modello CSM), che dia un preventivo parere di congruità rispetto al possesso, fra i





### Il cambiamento comincia dalle persone

11) possibilità di licenziamento per il dirigente che rimane privo di incarico, oltre un termine

! ?

Il licenziamento per il dirigente è già previsto. Il licenziamento del dirigente assunto a tempo indeterminato a seguito di concorso pubblico deve seguire a fatti accertati con procedimento disciplinare. Prevedere invece per i dirigenti collocati a disposizione nel ruolo unico un periodo di permanenza massimo di quattro anni con l'applicazione dell'articolo 34-bis del Decreto legislativo 165 del 2001 dopo il primo biennio (*repechage*), eliminazione dell'esclusività del rapporto di lavoro ed autorizzazione ex articolo 53 D. lgs. 165 del 2001 al fine di favorirne la ricollocazione.

12) valutazione dei risultati fatta seriamente e retribuzione di risultato erogata anche in funzione dell'andamento dell'economia

ok

13) abolizione della figura del segretario comunale

! ?

Desta perplessità l'abrogazione della figura del segretario comunale, un dirigente che diviene titolare dell'organizzazione amministrativa locale grazie alla vittoria per merito in un concorso pubblico e che lavora alle dipendenze del Ministero dell'Interno. Proprio a questo alto funzionario il governo presieduto da Mario Monti aveva attribuito la responsabilità del piano anti-corruzione. Se s'intende procedere sulla strada dello Stato federale, proponiamo invece la trasformazione del segretario comunale in Segretario di Governo, cui spetta il controllo di legalità sugli atti e la responsabilità dell'attuazione delle normative di contrasto alla corruzione.



### Il cambiamento comincia dalle persone

14) rendere più rigoroso il sistema di incompatibilità dei magistrati amministrativi	<input type="checkbox"/> ok Le incompatibilità devono riguardare tutti i magistrati, avvocati di Stato e professori universitari. Puntare sulle competenze interne ed investire i risparmi in formazione.
nuova proposta	Il metodo delle «autocandidature pubbliche», con curriculum e motivazioni deve divenire una buona pratica di riferimento per le scelte che riguardano alte responsabilità nell'amministrazione (ad es. presidente di ente pubblico).
15) conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, asili nido nelle amministrazioni	<input type="checkbox"/> ok
nuova proposta	Incentivare il lavoro a distanza mediante impiego di tecnologie telematiche (telelavoro).

### Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'Amministrazione

16) riorganizzazione strategica della ricerca pubblica, aggregando gli oltre 20 enti che svolgono funzioni simili, per dare vita a centri di eccellenza	<input type="checkbox"/> ok
nuova proposta	Una riorganizzazione strategica dell'Istruzione Universitaria può prevedere di aggregare le Università pubbliche nei capoluoghi di regione, destinando i risparmi a forme agevolate di



Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'Amministrazione	
	residenzialità universitaria.
17) gestione associata dei servizi di supporto per le amministrazioni centrali e locali (ufficio per il personale, per la contabilità, per gli acquisti, ecc.)	<input type="checkbox"/> ok In particolare per gli acquisti, va prevista l'applicazione di costi e fabbisogni standard e il ricorso obbligatorio a centri di appalto unificati ed a forme di comune utilizzo di contraenti ovvero di organi e consulenze professionali. Al fine di razionalizzare la spesa di beni e servizi informatici, migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi unitari, e garantire al contempo la compatibilità e la comunicabilità fra i sistemi informatici, può essere utile costituire due società con funzioni di centrali di committenza, una per i ministeri e le amministrazioni statali ed una per gli enti locali, col compito di acquisire, mediante convenzioni quadro, beni e servizi informatici.
18) riorganizzazione del sistema delle autorità indipendenti	<input type="checkbox"/> ok
19) soppressione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e attribuzione delle funzioni alla Banca d'Italia	<input type="checkbox"/> ok semplificazione dei controlli sui fondi pensione
nuova proposta	La «sfida» del taglio degli sprechi e della riorganizzazione della pubblica amministrazione va colta a trecentosessanta gradi. Vanno quindi individuati in ogni settore della pubblica amministrazione gli organi ed enti ancora necessari in relazione alla rilevanza e complessità delle funzioni e quelli da sopprimere a causa delle funzioni e dei compiti divenuti non più strategici.



Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'Amministrazione	
nuova proposta	<p>La riorganizzazione dell'Amministrazione deve partire da Governo e Regioni. Si propone di:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• rafforzare la distinzione fra organismi di indirizzo politico ed enti di gestione amministrativa;</li><li>• affidare alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Ministeri esclusivamente i compiti di programmazione, impulso, indirizzo, allocazione delle risorse, coordinamento e controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche, con riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi o gestionali; in particolare la Presidenza del Consiglio dei ministri torni ad essere una struttura snella e servente alle funzioni di coordinamento ed impulso del Presidente del Consiglio;</li><li>• affidare ad agenzie ed enti nazionali o regionali i compiti di gestione amministrativa nell'ambito delle scelte di programma, degli obiettivi e delle direttive fissate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dai Ministeri;</li><li>• affidare alle agenzie ed enti nazionali o regionali la missione di assicurare l'attuazione delle politiche pubbliche e i servizi al cittadino ed alle imprese o ad altre amministrazioni, secondo procedimenti indipendenti e risultati da sottoporre a verifiche periodiche.</li></ul>
20) centrale unica per gli acquisti per tutte le forze di polizia	<input type="checkbox"/> ok prevedere accorpamento forze di polizia
21) abolizione del concerto e dei pareri tra ministeri, un solo rappresentante dello Stato nelle conferenze di servizi, con tempi certi	! ? <input type="checkbox"/> La proposta è suggestiva, ma in molte vicende è più che utile il confronto fra diversi interessi amministrati. Appare piuttosto preferibile insistere sui «tempi certi».
22) leggi auto-applicative; decreti attuativi, da emanare entro tempi certi, solo se	<input type="checkbox"/> ok



Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'Amministrazione	
strettamente necessari	
nuova proposta	semplificazione, decertificazione e riduzione degli oneri per cittadini ed imprese
23) controllo della Ragioneria generale dello Stato solo sui profili di spesa	<input type="checkbox"/> ok Ma si può elaborare ed attuare una più complessiva riforma del sistema dei controlli, coordinando in senso formale e sostanziale tutte le disposizioni in materia di controllo su amministrazioni ed enti pubblici svolte sia dalla Corte dei conti che dalle amministrazioni pubbliche, in modo da elaborare un testo unico dei controlli pubblici che s'ispiri, fra l'altro, ai principî dell' <i>Internal Auditing</i> , sotto il coordinamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.
24) divieto di sospendere il procedimento amministrativo e di chiedere pareri facoltativi salvo casi gravi, sanzioni per i funzionari che lo violano	? <input type="checkbox"/> La proposta è apparentemente suggestiva, ma va ponderata e calibrata nei dettagli.
25) censimento di tutti gli enti pubblici	<input type="checkbox"/> ok
26) una sola scuola nazionale dell'Amministrazione	<input type="checkbox"/> ok
27) accorpamento di Aci, Pra e Motorizzazione civile	<input type="checkbox"/> ok



Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'Amministrazione	
28) riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio (es. ragionerie provinciali e sedi regionali Istat) e riduzione delle Prefetture a non più di 40 (nei capoluoghi di regione e nelle zone più strategiche per la criminalità organizzata)	<input type="checkbox"/> ok Ma desta perplessità la riduzione delle Prefetture.
nuova proposta	Ulteriori possibili razionalizzazioni: a) concentrare nell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale tutte le competenze amministrative in materia di invalidità civile, con contestuale trasferimento delle risorse; b) concentrare nell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro tutte le competenze amministrative in materia di sicurezza sul lavoro, con contestuale trasferimento delle risorse.
29) eliminazione dell'obbligo di iscrizione alle camere di commercio	<input type="checkbox"/> ok
30) accorpamento delle sovrintendenze e gestione manageriale dei poli museali	! ? <input type="checkbox"/> La materia merita un intervento <i>ad hoc</i> particolarmente ponderato.
31) razionalizzazione delle autorità portuali	<input type="checkbox"/> ok
32) modifica del codice degli appalti pubblici	! ? <input type="checkbox"/> dizione generica
33) inasprimento delle sanzioni, nelle controversie amministrative, a carico dei ricorrenti e degli avvocati per le liti temerarie	<input type="checkbox"/> ok



<b>Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'Amministrazione</b>	
34) modifica alla disciplina della sospensione cautelare nel processo amministrativo, udienza di merito entro 30 giorni in caso di sospensione cautelare negli appalti pubblici, condanna automatica alle spese nel giudizio cautelare se il ricorso non è accolto	<input type="checkbox"/> ok
35) riforma delle funzioni e degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato	<input type="checkbox"/> ok La riforma potrebbe esser estesa a tutte le Avvocature di amministrazioni pubbliche.
36) riduzione delle aziende municipalizzate	<input type="checkbox"/> ok
<b>nuova proposta</b>	Va previsto che tutti i processi di riordinamento e razionalizzazione sopra indicati siano accompagnati da adeguati processi formativi che ne agevolino l'attuazione.  Si può valorizzare la formazione interna prevedendo l'obbligo per i dirigenti di prestare gratuitamente la propria opera intellettuale per la SNA per almeno due giornate l'anno. Creazione dell'albo dei formatori interni: titolo per la carriera ma al contempo esigibilità della prestazione di docente.



<b>Gli Open Data come strumento di trasparenza. Semplificazione e digitalizzazione dei servizi</b>	
37) introduzione del Pin del cittadino: dobbiamo garantire a tutti l'accesso a qualsiasi servizio pubblico attraverso un'unica identità digitale	<input type="checkbox"/> ok
38) trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche: il sistema Siope diventa "open data"	<input type="checkbox"/> ok
39) unificazione e standardizzazione della modulistica in materia di edilizia ed ambiente	<input type="checkbox"/> ok
40) concreta attuazione del sistema della fatturazione elettronica per tutte le amministrazioni	<input type="checkbox"/> ok
41) unificazione e interoperabilità delle banche dati (es. società partecipate)	<input type="checkbox"/> ok
42) dematerializzazione dei documenti amministrativi e loro pubblicazione in formato aperto	<input type="checkbox"/> ok
43) accelerazione della riforma fiscale e delle relative misure di semplificazione	<input type="checkbox"/> ok
44) obbligo di trasparenza da parte dei sindacati: ogni spesa online	! ? <input type="checkbox"/> non sufficiente