



*Associazione
Giovani Classi Dirigenti
delle Pubbliche Amministrazioni*

UN PIANO DI RIFORME PER ITALIA 2020: LE PROPOSTE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA

1. Premessa

L'AGDP Associazione Giovani Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni è nata nel 2001 da un'iniziativa di giovani dirigenti pubblici, segretari comunali, appartenenti alle carriere diplomatica e prefettizia e altre figure dirigenziali della PA, con l'obiettivo di dare un **contributo concreto**, da parte di chi coniuga l'esperienza "sul campo" con l'attitudine all'innovazione, **al processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e, attraverso ciò, del nostro sistema Paese.**

Riteniamo, infatti, che solo una Pubblica Amministrazione efficiente e moderna, possa costituire un **fattore di crescita e non un "freno" allo sviluppo**, come talvolta è avvenuto in passato.

In occasione del ForumPA 2011 intendiamo presentare le **nostre proposte di riforma del Paese**, per arricchirle del contributo della "società civile", degli "utenti" della Pubblica Amministrazione.

2. Lo scenario di riferimento: le sfide che attendono il Paese

L'Italia non cresce.

La crescita economica del nostro Paese è praticamente ferma dagli inizi degli anni 2000, allorché aveva già registrato un progressivo, notevole rallentamento, che era iniziato a partire dagli anni 80-90.

Nel rilancio dell'economia ben poco può fare la politica fiscale, che in un in un contesto di risanamento della politica fiscale imposto dalla situazione dei mercati finanziari internazionali e dai nuovi meccanismi della *governance* della finanza pubblica in ambito UE e dalle conseguenti tensioni sui debiti sovrani, ha un sentiero sempre più stretto davanti a sé.

Il risanamento finanziario costituisce la priorità, perché un bilancio pubblico sano serve ad evitare che l'Italia sia coinvolta nelle crisi di liquidità che hanno scosso altri Stati dell'UE e perché la riduzione del debito permetterebbe di liberare risorse da



investire nel futuro del nostro Paese, anziché immobilizzarle per pagare i debiti contratti.

Ma i sacrifici continueranno a essere fortissimi. Come evidenziato nel recente Documento di Economia e Finanza (DEF) nei prossimi anni si dovrà provvedere ad una forte razionalizzazione della spesa pubblica. Il Governo intende raggiungere entro il 2014 un livello prossimo al pareggio di bilancio, con un andamento del rapporto deficit/PIL al 3,9% nel 2011, al 2,7% nel 2012, al 1,5% nel 2013 ed allo 0,2% nel 2014. Occorrerà dunque rinvenire risorse stimabili per il biennio 2013-2014 in circa 40 miliardi di euro.

Il Consiglio Europeo del 24 marzo scorso, dopo aver rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, ha sottolineato che tutti gli Stati membri dovranno tradurre tali priorità in misure concrete, che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità e di convergenza, e negli stessi programmi nazionali di riforma.

L'Italia – secondo le nuove regole del Semestre europeo – ha presentato il proprio Programma Nazionale di Riforma in cui sono indicate le riforme che accompagneranno la strategia europea per la crescita da oggi fino al 2020.

La prima sfida è quindi riuscire ad affrontare i sacrifici resi necessari dal risanamento della finanza pubblica e al tempo stesso riuscire ad attivare le riforme che accompagnino il Paese a riprendere un solido sentiero di crescita economica e che liberino le forze vitali della società italiana dalle antiche rigidità che il sistema-paese continua a portarsi dietro.

La seconda sfida è quella che ha a che fare con la struttura demografica dell'Italia e le ricadute sul nostro sistema di welfare. Quella italiana è una società con elevata età media, che continuerà ad innalzarsi.

La popolazione in età da lavoro è destinata a ridursi in modo consistente. Secondo l'Istat nei prossimi 40 anni la popolazione in età da lavoro (15-64 anni) si ridurrà di oltre il 15%.

La popolazione straniera residente è destinata a crescere del 150%.

Il libro verde “Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa”, pubblicato dalla Commissione Europea nel luglio dello scorso anno ha acceso un faro sull'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi pensionistici.

Nel nostro Paese, nonostante la riforma complessiva del 1995, e soprattutto a causa della lentissima fase di transizione prevista da quella riforma, il cantiere delle pensioni non si è mai completamente chiuso. Se il risultato della sostenibilità del sistema sembra essere stato definitivamente acquisito dai provvedimenti degli ultimi anni (i decreti legge 78/2009 e 78/2010), che hanno agganciato i coefficienti di trasformazione all'incremento della speranza di vita e resi automatici



*Associazione
Giovani Classi Dirigenti
delle Pubbliche Amministrazioni*

l'aggiornamento e l'innalzamento delle età pensionabili, è del tutto aperto il problema dell'adeguatezza, del rischio cioè che il passaggio al sistema contributivo (dopo oltre quindici anni dalla riforma si cominciano a vedere le prime pensioni liquidate con il sistema misto!) porti con sé dei trattamenti molto meno generosi, e ciò a scapito delle generazioni più giovani, che hanno una vita lavorativa caratterizzata da discontinuità.

L'invecchiamento della popolazione, le tutele per le generazioni più giovani che portano oggi tutto il peso della flessibilità e del risanamento, l'inclusione dei lavoratori stranieri sono le diverse facce di una sola sfida, che è quella di una società italiana che sta cambiando faccia ma con un mercato del lavoro e dei servizi sociali che non sta al passo di questi cambiamenti.

L'Italia ha anche un debito ambientale da affrontare.

E' un debito che deriva da un territorio in larga parte dissestato, non mantenuto, sfruttato senza lungimiranza.

Che deriva da aree urbane o intensamente industrializzate congestionate e inquinate per la lentezza con cui sono realizzate le opere pubbliche per la mobilità.

Che deriva dagli equivoci che da decenni caratterizzano la politica energetica del Paese e la rendono incerta.

Anche in questo caso, **gli effetti del dissesto del territorio, della politica energetica che costringe gli italiani a pagare una bolletta energetica più alta di un terzo della media UE, la scadente qualità della vita nelle metropoli e le difficoltà nella mobilità, saranno scontati dalle generazioni più giovani nel futuro.**

Ma già oggi rappresentano palle al piede di qualunque strategia per accrescere la ricchezza del Paese.

3. L'andamento del settore pubblico nell'ultimo decennio

Nell'ultimo decennio il sistema dei poteri pubblici è profondamente cambiato. E' aumentato il suo **policentrismo**: si sono cioè moltiplicati i centri di responsabilità decisionale e i livelli di governo delle funzioni pubbliche. E' aumentato anche il **polimorfismo**, perché la tradizionale monoliticità della Pubblica Amministrazione ha lasciato il posto a forme organizzative molto diverse: i Ministeri, gli Enti territoriali, le Agenzie, le Autorità indipendenti, le grandi Società pubbliche, e così via.

Questo processo ha assecondato un profondo bisogno storico della società italiana e al tempo stesso mette all'avanguardia **l'Italia – oggi senza dubbio il paese più “decentralizzato” fra i gradi Stati europei** – ma al tempo stesso è stato caratterizzato da non poche distorsioni che ne hanno ridotto l'efficienza.



*Associazione
Giovani Classi Dirigenti
delle Pubbliche Amministrazioni*

Dopo 20 anni dall'avvio delle riforme amministrative con il decreto 29 del 1993, il tema della riforma della PA torna in prima pagina, ma con argomenti e preoccupazioni non molto diverse da quelle di 20 anni fa: è il segno che quella stagione di riforme non ha avuto pieno successo e non si è consolidata.

Il peso del settore pubblico non è diminuito come si sarebbe voluto e avrebbe dovuto essere, né in proporzione ai costi riesce ad erogare i servizi oggi richiesti.

La politica è oggi apparentemente separata dall'amministrazione, ma in realtà la sua incidenza è cresciuta. Sono aumentati i centri "politici", gli enti, e il numero di professionisti della politica. Ed è cresciuto il carattere "politico" delle decisioni a scapito di quello "tecnico", senza peraltro che si realizzi – sulle grandi decisioni – quel consenso *bipartisan* che è necessario per la riuscita delle riforme e che preserva dal metterci mano nuovamente a ogni cambio di governo.

Non è riuscito il miglioramento della qualità del personale pubblico (ancor oggi circa un ottavo della popolazione attiva). Le risorse umane continuano a essere gestite secondo criteri formalistici e in nome di un egualitarismo promosso da una pessima stagione di eccessiva contrattualizzazione. Di conseguenza, anziché come risorsa, il personale è visto come un mero costo da ridurre.

Le competenze tecniche si sono impoverite e la dirigenza si è deresponsabilizzata.

Sono invece entrate prepotentemente le tecnologie dell'informazione e sono stati fatti importanti passi avanti sulla strada della semplificazione e della trasparenza dei servizi per i cittadini, ciò grazie all'ammodernamento degli enti locali che di tali servizi erogano la parte più cospicua. Dove, insomma, è più forte la pressione al cambiamento da parte dei cittadini, le organizzazioni pubbliche sono state costrette a rispondere, a ulteriore riprova che le riforme più efficaci sono quelle che vengono dal basso.

4. Il ridisegno del settore pubblico

Nello scenario delineato, la sostenibilità dei conti pubblici, la competitività e, quindi, la crescita del Paese si ottengono anche attraverso riforme strutturali, organizzative e funzionali della pubblica amministrazione, che rispondano ad un ridisegno complessivo e strategico in cui i risparmi da realizzare non devono essere il frutto della logica, ormai da tutti criticata, **dei c.d. "tagli lineari"**, ma siano, invece, il risultato di scelte ragionate che tengano conto delle missioni istituzionali e delle concrete esigenze dei cittadini e delle imprese.



*Associazione
Giovani Classi Dirigenti
delle Pubbliche Amministrazioni*

Occorre **tagliare i veri “rami secchi”** e **non i “rami verdi”** che invece in futuro potrebbero dare frutti importanti. Per questo è essenziale un Piano straordinario di razionalizzazione funzionale di competenze e risorse.

Appare sempre più necessario un **ridisegno del settore pubblico**, nel solco dell'avviato processo di contenimento della spesa pubblica, che evidenzi le funzioni “core” dei diversi livelli di governo e consenta di riallocare risorse in maniera funzionale rispetto al nuovo contesto economico, sociale ed istituzionale.

Nell'attuale fase di crisi economica e con la necessità di risanamento dei conti pubblici, di cui si è detto, viene chiesto alle amministrazioni di operare migliorando la qualità dei servizi, l'efficienza, la produttività, a fronte di un decremento delle risorse finanziarie disponibili.

In questa prospettiva bisogna, innanzitutto, favorire processi di concentrazione dell'attività delle Pubbliche Amministrazioni nell'ambito dell'attività di regolazione ed in quelle attività di servizio che rivestono carattere strategico, concentrando l'attività della PA solo nei settori nei quali l'intervento pubblico è davvero indispensabile e lasciando che la “società civile” operi più liberamente ed efficacemente, dando piena attuazione al principio sancito ormai da dieci anni dalla nostra Carta costituzionale della “sussidiarietà orizzontale” e valorizzando il partenariato pubblico/privato.

La ripresa dei processi di liberalizzazione delle attività economiche realizzerebbe il duplice obiettivo, da un lato, di liberare energie produttive (con particolare riferimento, oltre ai mercati dei prodotti, a quello dei servizi ed alla liberalizzazione, in particolare, dei servizi professionali) e, dall'altro, di consentire alla PA di concentrarsi solo su talune attività (si pensi in primo luogo alle attività di controllo *ex-post*, che peraltro necessitano di una razionalizzazione al fine di renderle meno invasive per le iniziative economiche private).

Occorre inoltre **accompagnare il processo di realizzazione del federalismo** con un generale ridisegno della macchina burocratica dello Stato, evitando duplicazioni di competenze con le autonomie territoriali e snellendo le strutture le cui competenze siano state devolute ad altri livelli di governo.

La **risposta all'indiscriminato abuso dei tagli lineari** potrebbe essere **l'assegnazione alle amministrazioni di obiettivi di risparmio**, che ciascuna autonomamente realizzerebbe attraverso **piani industriali di razionalizzazione** a salvaguardia dello svolgimento dei compiti istituzionali e della individuazione di obiettivi strategici effettivamente raggiungibili. La possibilità, in tal modo riconosciuta in capo alle singole amministrazioni, di valutare i settori o le attività che potrebbero essere sacrificate rispetto ad altre che, invece, risultano prioritarie ed indispensabili per i cittadini e le imprese, renderebbe l'attività di pianificazione e programmazione più coerente con il contenuto della programmazione finanziaria e,



*Associazione
Giovani Classi Dirigenti
delle Pubbliche Amministrazioni*

quindi, più realistica e nell'attuazione più misurabile. La definizione di obiettivi il cui raggiungimento è connesso a risorse definite con un maggiore grado di certezza, da un lato, responsabilizza l'Amministrazione nelle scelte prima strategiche e, nella fase realizzativa, gestionali, dall'altro, attribuisce valore effettivo alla misurazione e valutazione della *performance* dell'Amministrazione.

Di fronte all'impossibilità, in un periodo di crisi economica, di attribuire "premi" individuali (si vedano le ultime vicende successive all'emanazione del decreto legge n. 78/2010, la c.d. manovra finanziaria, che nell'introdurre una serie di misure tese al contenimento della spesa pubblica ha imposto il blocco fino al 2013 della contrattazione collettiva nel pubblico impiego e quindi dei trattamenti economici dei pubblici dipendenti, vanificando negli effetti l'attuazione del sistema di valutazione della riforma Brunetta, come confermato anche dall'Intesa con le Organizzazioni Sindacali del 4 febbraio 2011), sarebbe opportuno intervenire promuovendo **migliori forme di valutazione delle strutture amministrative e delle amministrazioni nel loro complesso**, basate sulla misurazione delle rispettive performance e legate ai maggiori risparmi, al fine di evitare di ridurre gli stanziamenti a quelle più efficienti, anche in vista del federalismo fiscale. Sarebbe, pertanto, utile introdurre **sistemi più maturi che riconoscano un peso rilevante alla performance organizzativa**, valorizzando la capacità di selezionare le soluzioni più efficienti.

Ciò dovrebbe essere accompagnato da un'attuazione piena del **principio della trasparenza**, dell'accessibilità totale, da intendersi non solo in relazione alla tipologia dei dati finora resi noti e rinvenibili sui siti di quasi tutte le amministrazioni (il riferimento è alle assenze dei dipendenti, ai *curricula* dei dirigenti, ai compensi percepiti da parte di coloro che operano presso le pubbliche amministrazioni: dirigenti, titolari di incarichi di diretta collaborazione, consulenti), ma soprattutto in relazione agli andamenti gestionali, ai dati relativi all'allocazione delle risorse e alle modalità di spesa, ai servizi, ovvero a tutti gli elementi che concorrono a creare *benchmarking* e quindi comportamenti virtuosi. Tutto questo processo richiede una forte responsabilizzazione (*accountability*) in capo alla classe dirigente, rendendola parte attiva del cambiamento;

Al fine di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa e di migliorare le relazioni tra amministrazioni, cittadini e imprese, da un lato, e procurare risparmi, dall'altro, favorendo l'innovazione e anche la digitalizzazione, le proposte dell'AGDP riguardano più ambiti.

Occorre, innanzitutto, **proseguire ed intensificare l'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi**, tagliando realmente tutti i "*red tapes*" che continuano a gravare – ed, anzi, paiono in alcuni settori essersi accresciuti – sul sistema produttivo nazionale. Sarebbe auspicabile che si arrivi ad unificare i



procedimenti amministrativi, spesso frammentati tra amministrazioni di diverso livello di governo, in capo ad un unico ente titolare del procedimento.

Tra gli altri, ad esempio, si propone il Procedimento Unico di Accertamento della disabilità, riducendo ad una le numerose visite medico-legali cui si sottopone la persona con disabilità per poter accedere a singoli benefici o a certificazioni utili per ottenere servizi in suo favore, mediante un accertamento onnicomprensivo (metodo ICF) che riduca i tempi ed i costi, fornendo anche un quadro complessivo delle condizioni di salute e delle funzioni della persona con disabilità.

5. Alcune proposte operative

A titolo esemplificativo, si presentano alcune “proposte operative” per il raggiungimento degli obiettivi richiamati, alcune delle quali consentirebbero anche importanti risparmi di spesa, utili per generare risorse da investire per la promozione dei servizi maggiormente richiesti da cittadini e imprese.

1. Per riaffermare l'autonomia dell'Amministrazione dalla politica e superare le tendenze alla commistione politica/PA si propone di:

- ridurre la tendenza all'espansione degli uffici di diretta collaborazione, che rischiano sempre più di sovrapporsi, con duplicazione di strutture, alle attività degli uffici di *linea*.
- limitare e rendere più trasparente (con conseguente risparmio per i conti pubblici) la nomina di dirigenti esterni, spesso privi della necessaria professionalità;
- limitare la spesa per l'attività di consulenza oggi ricompresa soprattutto negli appalti di servizi;

2. Per valorizzare le professionalità oggi esistenti nella Pubblica Amministrazione, in una logica di promozione del capitale umano e non solo di concezione dei dipendenti pubblici come costi da tagliare, si suggerisce di:

- effettuare una ricognizione delle funzioni *core* per ogni amministrazione, per verificare il fabbisogno di competenze delle amministrazioni, ed individuare realmente le eccedenze di personale, per attuare processi di riqualificazione e mobilità;
- introdurre il contratto di apprendistato come strumento di reclutamento e di flessibilità nelle pubbliche amministrazioni e prevedere misure di rigore sul lavoro flessibile nella PA, spesso anticamera di fenomeni gravi e costosi di precariato;



*Associazione
Giovani Classi Dirigenti
delle Pubbliche Amministrazioni*

- promuovere attività di formazione mirata – che possono anche essere svolte senza costi aggiuntivi all'interno dell'Amministrazione – nei settori nei quali maggiore è la “domanda” degli utenti, con particolare riferimento (come si dirà tra breve) per le enormi potenzialità offerte dalle nuove tecnologie informatiche;
- semplificare le attuali procedure di mobilità del personale pubblico, soprattutto intercompartimentale, prevedendo piani di trasferimento connessi alla revisione delle funzioni e all'adozione dei piani industriali;
- favorire, in particolare, l'interscambio dei dirigenti tra amministrazioni, anche valutando il ritorno al modello del “Ruolo unico della dirigenza”;
- semplificare le relazioni sindacali nel settore pubblico ad ogni livello di governo e ridurre i costi e le lungaggini nelle forme di partecipazione;

3. Con specifico riferimento al “potenziale inespresso” delle donne che oggi lavorano nella PA e che, sebbene dotate di ottima preparazione ed elevate capacità, sono ancora troppo spesso non messe in condizione di dare pienamente il proprio apporto, l'AGDP – che ha dato in questi mesi impulso per la costituzione della RETE ARMIDA, tra le varie professionalità della PA - propone di:

- prevedere, almeno in via transitoria, per gli incarichi di *middle* e *top management* nella PA e negli enti pubblici controllati “quote di genere” basate sul merito, ad esempio prevedendo meccanismi di “*comply or explain*” (sul modello finlandese), con motivazione espressa in caso di mancato equilibrio di genere;
- promuovere misure di conciliazione vita/lavoro, con particolare riferimento al rafforzamento degli esistenti meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro e di telelavoro e ai tempi di svolgimento delle riunioni di lavoro.

Per quanto, poi, specificamente riguarda il preoccupante fenomeno dell'“invecchiamento della PA” e della persistente “cultura gerontocratica” di molte pubbliche amministrazioni, da tempo l'AGDP ha presentato proposte per:

- garantire un adeguato *turn over* nelle Pubbliche Amministrazioni, superando l'insostenibile limitazione delle assunzioni al 20% dei rapporti cessati, già prevista per il biennio 2011-2012;
- favorire, in particolare, l'ingresso in Amministrazione di giovani dirigenti, con preparazione moderna ed internazionale, attraverso, in primo luogo, il meccanismo (che ha sinora dato risultati apprezzabili) del corso-concorso di formazione dirigenziale della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione;
- aggiornare i profili professionali nelle pubbliche amministrazioni, oggi risalenti ad almeno 20 anni;



4. Per quanto attiene, inoltre, alle potenzialità per la Pubblica Amministrazione delle nuove metodologie di lavoro informatiche, le proposte operative dell'AGDP riguardano in particolare tre ambiti:

- realizzare un ampio programma di formazione informatica mirata per livelli lavorativi e settori di intervento. Solo con una Pubblica Amministrazione culturalmente disposta ad un cambiamento dei processi di lavoro mediante l'utilizzo delle tecnologie digitali è possibile produrre reali innovazioni.

- Coniugare la digitalizzazione dell'Amministrazione ad una contemporanea opera di semplificazione dei processi e procedimenti amministrativi. Occorre, in particolare, intervenire non solo sul *front-office*, ma anche sulle interazioni tra uffici (il cd. *back office*).

- Aprire completamente e rendere interoperabili le diverse banche dati già esistenti nella PA e negli enti pubblici. Per consentire il completo svolgimento del procedimento amministrativo informatico, le varie amministrazioni interessate, seppur dotate di diverse forme di autonomia e specificità, dovranno attuare il processo di digitalizzazione in modo da assicurare la graduale integrazione delle modalità di interazione tra di esse e nei confronti degli utenti relativamente ai servizi informatici da esse erogati.

5. Come accennato, infine, anche per reperire le (non molte) risorse necessarie per l'ammodernamento della PA, da tempo l'AGDP propone alcune misure di razionalizzazione della spesa, di "tagli mirati".

Tra gli altri:

- Accorpamento di strutture che trattano analoga materia, in particolare:
 1. Razionalizzazione degli enti aventi competenza nel settore previdenziale, che coinvolga l'Enpals, Inpdap e l'Inps, e creazione di un unico ruolo ispettivo del Ministero del Lavoro, dell'Inail e dell'Inps;
 2. Soppressione dell'ENIT e ICE, i quali potrebbero essere assorbiti dal Ministero degli Affari Esteri creando sotto le nostre Ambasciate una sorta di sportello Unico Europeo;
 3. Razionalizzazione delle scuole di formazione pubbliche: non è infatti ragionevole avere 7 o più scuole nella Pubblica Amministrazione con altrettanti Organi Collegiali distraendo le risorse economiche per la formazione stessa;
 4. Accorpamento ed unificazione di ruoli tecnici (avvocature e medici) e profili specialistici (ispettori), anche attraverso l'istituzione di apposite agenzie al fine di rafforzare la gestione e ridurre i costi della frammentazione delle competenze e gestioni.
- Realizzazione di gestioni unificate nell'ambito della gestione amministrativa del personale e degli acquisti, con particolare riferimento agli enti di piccola dimensione (comuni) o appartenenti allo stesso comparto o settore.
- Integrazione logistica e funzionale degli uffici periferici delle amministrazioni centrali dello Stato e degli Enti pubblici non economici, prevedendo sedi



*Associazione
Giovani Classi Dirigenti
delle Pubbliche Amministrazioni*

uniche e gestione integrate sul territorio anche al fine di offrire “sportelli unici” di servizi.

- Obbligo di trasparenza sull'andamento dei capitoli di bilancio e certificazione dei bilanci a fine mandato politico da un soggetto esterno.
- Razionalizzazione delle Province, favorendo lo strumento dell'unione dei comuni oggi comunque diffuso, e accorpamento dei comuni più piccoli sotto i mille abitanti.
- Nell'ambito dei processi di liberalizzazione, ampliamento delle attività rogatorie del Segretario Comunale, anche con riferimento alle attività tra privati, con il duplice vantaggio del risparmio economico per i cittadini e di entrate per i comuni.
- Sempre nell'ambito delle necessarie liberalizzazioni, in linea con gli altri paesi europei, si auspicano interventi di liberalizzazione delle professioni, delle farmacie, dei servizi pubblici locali.