



Quale dirigenza pubblica tra crisi dell'indirizzo politico e nuova Costituzione economica?

Roma, 26 giugno 2012

LE TESI DELL'AGDP

Sommario:

1. La dirigenza pubblica tra crisi del debito pubblico e crisi della legalità

2. Il rapporto fra politica ed amministrazione

- *Per un'Amministrazione autonoma ed imparziale*
- *Spoil system e precarietà della dirigenza pubblica*

Le nostre proposte: stop alle nomine dall'esterno e mobilità dei dirigenti

3. Misurazione dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti

4. Il costo della Pubblica Amministrazione

- *I tagli lineari uccidono i servizi pubblici senza eliminare la spesa cattiva*

Le nostre proposte: la spending review

Un esempio di "costo della politica" (quasi) azzerato: l'Agenzia dei segretari comunali

- *Non solo spending review: la riforma della Pubblica Amministrazione*

Le nostre proposte: abolire i doppioni per il vero risparmio

Le nostre proposte: stop alle Spa pubbliche ed alle amministrazioni parallele

Le nostre proposte: l'Agenzia nazionale di Auditing

5. Lotta alla corruzione ed etica del lavoro pubblico

6. L'impiego pubblico

- *Nuove leve e promozione del merito*

Le nostre proposte: il ricambio del personale pubblico

- *I poteri dei dirigenti*
- *La formazione delle competenze*

7. Le riforme che servono al Paese

- *La riforma fiscale*



- **La ridefinizione del Centro e il federalismo fiscale**
- **La riforma della giustizia civile**
- **La riforma elettorale**
- **Le liberalizzazioni**

I più urgenti ambiti di intervento in materia di liberalizzazioni

- **La parità di genere**

L'azione di AGDP per la parità di genere

8. Il rapporto col mondo produttivo

- **Innovazione, giovani e merito**
- **La collaborazione coi ceti produttivi**
- **Promuovere l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale**

9. Il futuro nella tecnologia e nell'innovazione

Le proposte operative di AGDP per la digitalizzazione della PA

1. La dirigenza pubblica tra crisi del debito pubblico e crisi della legalità

A venti anni da una grave crisi che investì l'Italia, sia dal punto di vista economico-finanziario sia dal punto di vista morale e legale, il nostro Paese si trova di fronte a una crisi forse ancora più grave, ma con le stesse emergenze di allora.

Negli anni novanta si è cercato di assicurare una riforma delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni che offrisse al Paese strutture realmente efficienti ed efficaci, in grado di affrontare la crisi degli Stati nazionali e del Welfare State.

In quel contesto si collocava la riforma del lavoro pubblico e della dirigenza in un'ottica manageriale, anche sulla spinta delle riflessioni e dei dibattiti che portarono ad affermare il *management by objective* nei diversi processi di riforma del settore pubblico a livello internazionale.

Forti erano in quegli anni le esigenze di efficienza e di moralità, in considerazione della grave crisi del 1992 che riguardò l'economia, la finanza e l'etica pubblica. La riforma del sistema elettorale con l'elezione diretta degli amministratori e la riforma del pubblico impiego e della dirigenza dovevano rappresentare un'importante risposta tecnica a quella crisi.

Ci si trova oggi dopo venti anni a domandarsi, almeno per quel che riguarda la riforma della dirigenza, cosa non ha funzionato di quella visione e di quelle proposte. Come mai non si afferma una cultura dell'efficienza e dell'efficacia? Quanto è colpa del capitale umano, quanto è colpa delle regole e del modo in cui sono state applicate? La

contrattualizzazione e il rapporto di incarico sono stati declinati aumentando la precarietà invece di affermare il merito e un mercato selettivo della dirigenza: quanto ha inciso in tutto questo la mancata responsabilizzazione della politica nelle scelte fondamentali che ad essa competono?

2. Il rapporto fra politica ed amministrazione

- **Per un'Amministrazione autonoma ed imparziale**

Le norme sulla dirigenza pubblica sono state riviste e modificate oltre venti volte in questi anni, ma più in chiave di controllo della politica che di responsabilizzazione del ruolo. Il sistema di selezione, nomina e conferma dei dirigenti pubblici è stato piegato a logiche di fiduciarità politica piuttosto che di efficienza ed efficacia.

Data la complessità delle società di oggi e le difficoltà nel far affidamento su una forte responsabilizzazione politica, anche in considerazione della tecnicità delle informazioni, ci si domanda se non sia più utile puntare su un rafforzamento della dirigenza e del suo statuto, anche in chiave pubblicistica, rispetto al bisogno di continuità ed imparzialità della funzione dirigenziale.

La Carta Costituzionale può ancora illuminarci nel proporre come principi guida il buon andamento e l'imparzialità, ma ora anche l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (secondo le modifiche all'art. 81 ed all'art. 97 Cost. operate con la Legge cost. 1 del 2012).

La dirigenza pubblica deve quindi riuscire a rispondere e ad interpretare sia le esigenze di economicità, sia quelle di imparzialità, legalità e trasparenza.

- **Spoil system e precarietà della dirigenza pubblica**

La dirigenza pubblica è leale a qualsiasi Governo in carica.

Riconosce il ruolo della classe politica e lo rispetta.

Ma afferma la propria autonomia dal potere politico e respinge l'idea che il costo di funzionamento della macchina pubblica sia una parte del "costo della politica" e, quindi, da eliminare.

Noi siamo fortemente convinti che spetti alla politica ritornare alla sua alta funzione che è quella di fare norme, fissare obiettivi ed allocare risorse, mentre spetta alla dirigenza pubblica la responsabilità di una sana e corretta gestione per risultati.

Governi diversi hanno messo in atto riforme e controriforme per favorire logiche di *spoil system*, ricorrendo a uno strumento iniquo e contrario alla Costituzione (come affermato



dalla Corte costituzionale), che compromette sin dal momento genetico l'autonomia del dirigente.

A partire dal 1998, per tappe successive e col contributo di tutte le maggioranze politiche, sono stati progressivamente snaturati due principi introdotti nel 1992:

- quello per cui i dirigenti apicali delle amministrazioni (Segretari generali e simili) dovessero godere della fiducia del vertice politico, mentre la restante dirigenza dovesse essere sottratta a logiche di "fiduciarità politica" e rispondere solo dei risultati;
- quello per cui, limitatamente a talune posizioni dirigenziali richiedenti professionalità assolutamente innovative e peculiari, non presenti normalmente all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, fosse possibile ricorrere, con contratti temporanei, a specialisti o manager esterni alla PA.

Via via, la precarietà della posizione, giustificata per queste due ipotesi, è stata estesa a fasce sempre più larghe della dirigenza pubblica, azzerandone l'autonomia ed asservendola ai vertici politici di turno.

Ha fatto scalpore il dato per cui nel comparto degli enti locali, stando ai dati della Corte dei conti (Relazione sul costo del lavoro pubblico 2012), nel 2010 su 6.884 dirigenti di ruolo ben 2.199 erano dirigenti a tempo determinato, per un'incidenza pari al 32%.

In aggiunta, l'alternarsi di uffici di diretta collaborazione composti di un numero sempre maggiore di "esperti" esterni crea un diaframma che altera lo stesso rapporto fra politica ed amministrazione.

È chiaro che la dirigenza a contratto costituisce una sorta di apparato parallelo, che l'organizzazione amministrativa non può permettersi sia per ragioni di opportunità, vista l'eccessiva collateralità con la politica (a tutto svantaggio dell'imparzialità dell'azione amministrativa), sia in una stagione di risparmi sulle spese del personale pubblico.

Le nostre proposte: stop alle nomine dall'esterno e mobilità dei dirigenti

L'articolo 19, comma 6, fu introdotto per consentire che un numero ristretto di dirigenti potesse essere inserito nella Pubblica Amministrazione per "chiamata diretta", senza concorso, per introdurre professionalità nuove, competenze di altissimo livello o molto specialistiche che non esistevano all'interno dell'amministrazione. Questo aveva un senso. Negli anni, però, la quota percentuale di dirigenti esterni ammessa è salita fino a costituire il 10% del totale dei posti da dirigente; l'istituto si è trasformato, spesso, in un escamotage per attribuire il ruolo di dirigente a funzionari ed è stato utilizzato per nomine decise dalla politica con poco riguardo alle competenze possedute, senza trasparenza e soprattutto senza che sia migliorata la qualità e il rendimento della Pubblica Amministrazione, creando un gruppo di dirigenti "precari" la cui autonomia è per questo ancora più a rischio.



Si propone, pertanto, l'abrogazione del comma 6 dell'articolo 19 (e dell'art. 110 TUEL e corrispondenti leggi regionali) e l'abrogazione del comma 5-bis, garantendo una maggiore mobilità anche intercompartimentale.

Quando si devono imporre riduzioni e tagli di spesa al personale, appare razionale e forse inevitabile partire proprio dalla chiusura dei rapporti flessibili. Solo successivamente si estendono i tagli al personale stabile.

3. Misurazione dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti

La classe politica, nello Stato, nelle Regioni, nelle città, ha già oggi tutti gli strumenti per valutare e sanzionare il dirigente incapace. Ma si deve assumere la responsabilità di farlo in base a un'onesta valutazione dei risultati, senza nascondersi dietro decadenze di massa dagli incarichi o "rotazioni" *ope legis*.

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.

Il sistema di misurazione dei servizi resi all'utenza può svolgere anche un'importante funzione informativa e deve diventare uno strumento di lavoro «quotidiano» del dirigente e di tutti i lavoratori, contribuendo a definire nuove modalità di gestione dell'organizzazione.

I risultati della misurazione dovranno essere, poi, elemento di valutazione.

Una valutazione realizzata secondo un metodo razionale e secondo procedure trasparenti sottrae spazio alle valutazioni condotte in maniera informale sulla base di «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.

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.

Per un uomo di Governo può essere legittimo perdere la fiducia nelle capacità e competenze di un dirigente, ma questo deve emergere dopo che, utilizzando strumenti trasparenti e obiettivi già previsti dalla normativa, ne abbia misurato e valutato in concreto l'operato.

4. Il costo della Pubblica Amministrazione

- *I tagli lineari uccidono i servizi pubblici senza eliminare la spesa cattiva*

In un clima di generale sfiducia si sta diffondendo l'idea, demagogica, che il costo di funzionamento della macchina pubblica sia parte del "costo della politica" e come tale improduttivo e da tagliare.

È un'idea sbagliata.

Quando la pubblica amministrazione sarà considerata un investimento per il Paese prima che un costo? Quando impareremo dalle lezioni degli altri grandi Paesi europei, Francia e Germania in testa, che vedono nella pubblica amministrazione, ovviamente efficace ed efficiente, uno dei pilastri su cui basare lo sviluppo della Nazione?

Chi crede nel futuro di un'amministrazione pubblica imperniata sulla legalità ed imparziale non può che augurarsi nuovi investimenti e non uno smantellamento del settore pubblico.

Infermieri, carabinieri, vigili del fuoco, magistrati, insegnanti: questa è la Pubblica Amministrazione. Davvero qualcuno pensa che se ne possa fare a meno?

Per mantenere il controllo dei conti pubblici, l'unica risposta che si è riusciti a trovare è stata per anni quella dei tagli lineari. Attraverso i tagli indiscriminati, però, molti servizi e funzioni pubbliche di primaria importanza, come la sicurezza, l'istruzione, l'ambiente o la protezione degli interessi nazionali all'estero, sono compromessi. L'Italia è l'unico grande Paese europeo che si è privata dell'ente di previdenza del pubblico impiego. Oggi sembra prevalere l'idea che la pubblica amministrazione sia la palla al piede del Paese, quasi che eliminandola si risolverebbero tutti i problemi.

Il Governo Monti ha varato il Decreto Legge 52 del 2012 ("Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica"), ha istituito un comitato interministeriale in materia di *spending review* e ha varato una direttiva sui risparmi (DPCM 3 maggio 2012). Nuove misure sono allo studio in queste ore. Tutte misure straordinarie che si collocano sì in un contesto di crisi straordinaria, ma che spingono altresì a valutarne attentamente i riflessi



sui consumi e sulla crescita.

Le minori entrate accertate nel primo trimestre del 2012, pari a 3,7 mld di euro, ci confermano quanto difficile sia in questa fase storica ridurre il nostro debito pubblico e la nostra spesa pubblica senza alimentare ulteriori fenomeni recessivi.

L'emergenza non deve riportare il Governo, come accaduto in passato, ad abbandonare i percorsi di razionalizzazione e di revisione della spesa che scaturiscano dalle funzioni e coinvolgano anche la macro-organizzazione.

Siamo ormai tutti convinti che i tagli lineari comprimono temporaneamente la spesa o, peggio, portano a ridurre la spesa buona a scapito della spesa cattiva e che serve rivedere la spesa in relazione alle funzioni.

La dirigenza pubblica è la prima a sapere cosa e dove e quanto si deve tagliare. Dove la spesa è improduttiva, dove le spese sono superflue. Ma la verità è che non è mai stata consultata.

Le nostre proposte: la spending review

Noi proponiamo di rendere effettiva la cd. spending review, ossia un sistema di analisi e di valutazione della spesa delle Amministrazioni pubbliche, già implementata all'interno dei Paesi più moderni. La revisione della spesa deve avvenire non più attraverso un approccio incrementalista (criterio della spesa storica), bensì deve passare attraverso la sistematica analisi e valutazione delle strutture organizzative, delle procedure di decisione e di attuazione, dei singoli atti all'interno dei programmi, della loro efficienza ed efficacia.

AGDP propone da tempo una vera e propria "indagine economico-statistica sulle variazioni di costo delle organizzazioni pubbliche".

In questi ultimi venti anni tutto il sistema pubblico (dagli organi istituzionali alle autorità indipendenti ed alle PA di vario tipo) è stato sottoposto, ad ondate successive, ad interventi di riassetto molto ampi, in nome di una duplice finalità: modernizzazione/aziendalizzazione ed avvicinamento delle istituzioni al territorio. Tuttavia, restano molti effetti indesiderati: frammentazione dei centri di decisione istituzionale, proliferazione degli organismi rappresentativi ed amministrativi, moltiplicazione del personale delle pubbliche amministrazioni in rapporto fiduciario e consulenziale, moltiplicazione delle aziende speciali e società in house.

Oggi, dopo la crisi finanziaria del 2009, la crisi del debito sovrano e la conseguente adozione del Fiscal compact, si pone l'esigenza di aggredire la nostra spesa corrente ed abbattere il rapporto debito/Pil. Un'operazione non semplice in quanto, come Fmi, Ocse ed altri istituti economici ci comunicano, il nostro Prodotto interno lordo sarà ancora per qualche anno con segno meno e comunque non tale da consentirci di migliorare il parametro lavorando attraverso il denominatore.

La spending review comporta una policy review e quindi un'analisi della efficienza della



spesa pubblica attraverso una valutazione sulla coerenza fra obiettivi e strumenti anche mediante l'elaborazione e l'uso di indicatori di risorse, di processo, di risultati specifici (output), di risultati sociali (outcome). Sulla base della suddetta analisi è possibile esprimere valutazioni e avanzare raccomandazioni che vengono col tempo affinate attraverso un'attività continua di valutazione ex post.

Per avere un migliore e più efficace controllo su tutte le pubbliche amministrazioni presenti nell'elenco Istat occorre rivedere la Costituzione rafforzando i poteri dello Stato in materia di controllo della spesa e di coordinamento della finanza pubblica. Oggi l'Europa può dire all'Italia quali misure adottare ed entro quanto tempo, ma lo stesso non lo può fare il livello di Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali. Non è pensabile che, in momenti di profonda crisi economica, lo Stato non abbia gli strumenti per intervenire tempestivamente a favore di tutta la collettività.

Un esempio di “costo della politica” (quasi) azzerato: l'Agenzia dei segretari comunali

Per l'Agenzia dei segretari comunali, composta da 170 consiglieri di amministrazione, erano allocati ben 100 milioni di euro per svolgere un lavoro che un ufficio pubblico può fare benissimo: coordinare la nomina dei segretari comunali.

L'AGDP ha proposto al Parlamento di abolirla perché inutile. Alcuni parlamentari ci hanno dato ascolto ed è stata soppressa con il Decreto Legge 78 del 2010. Tuttavia sono ancora in fase di approvazione, a distanza di due anni dalla soppressione, i relativi provvedimenti attuativi, che pare vareranno una nuova direzione generale ad hoc, in netta controtendenza con la dinamica di riduzione delle strutture pubbliche.

• Non solo spending review: la riforma della Pubblica Amministrazione

Il caso Italia richiede un'attenzione non solo riferita all'efficienza della spesa, cui sembra finalizzato da ultimo il Decreto Legge 52 del 2012, ma anche sulla corretta allocazione delle risorse in relazione alle funzioni, agli interventi e all'efficacia degli stessi.

Il nostro paese, in particolare dagli anni ottanta, ha conosciuto una crescita esponenziale del polimorfismo e policentrismo amministrativo, che ha portato ad accrescere i costi di funzionamento ed a ridurre le risorse destinate ai servizi e quindi all'*outcome*. Dalla metà degli anni novanta il numero delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi enti strumentali (enti, agenzie, Ato, consorzi, unioni) e soggetti partecipati, è aumentato del 30%; i procedimenti amministrativi sono ormai frammentati fra più centri amministrativi; crescono gli affidamenti agli esterni e la creazione di soggetti '*in house*'. In poche parole si ha una crescita interna ed esterna del perimetro della spesa pubblica, destinando in tal modo gran



parte delle risorse pubbliche al funzionamento invece che ai servizi. Si perde il riferimento alle funzioni: circa la titolarità delle stesse e le risorse da attribuire loro.

Prima ancora che un "sovraccarico di governo pubblico", si è avuta una crisi da inefficienza, dovuta alla scarsa cultura manageriale presente nell'amministrazione italiana ed all'approccio "proprietario" nella gestione delle risorse pubbliche. Più ospedali, più università, più enti non ha significato più servizi, ma più spesa. La frammentazione delle competenze e le diseconomie di scala hanno portato a un incremento della spesa ed a un peggioramento della qualità dei servizi. È necessario sottoporre ad esame il percorso di decentramento avviato negli anni novanta e proseguito con le modifiche costituzionali del 2001, per individuare il modello istituzionale più efficiente ed efficace al fine di garantire i diritti sociali essenziali: non si tratta solo di salvare i bilanci, bensì di salvare anche le funzioni e i servizi pubblici dalle inefficienze.

D'altra parte, il tentativo di separare gli organi di indirizzo politico dagli organi di gestione, dalla Legge 142 del 1990 passando per il Decreto legislativo 29 del 1993 non ha funzionato, anzi, soprattutto dall'introduzione dello *spoil system* nel 1998, ha prodotto un aumento dell'influenza della politica nella vita amministrativa.

Una diversa applicazione del principio può essere quella di separare non gli organi, bensì gli enti di indirizzo dagli enti di gestione. In particolare, i ministeri potrebbero diventare gli organismi di programmazione, allocazione delle risorse e controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche. La gestione sarebbe invece demandata a grandi agenzie nazionali o regionali (già esistenti o frutto di fusione di strutture già esistenti), modellate sullo schema delle agenzie fiscali o degli enti pubblici non economici: agenzie fiscali laddove si tratta delle entrate fiscali o della gestione del patrimonio pubblico, enti pubblici non economici laddove si tratta di gestire attività di erogazione di servizi disponendo di entrate proprie (come INPS ed INAIL). Gli organismi politici, tramite il collegamento alla volontà popolare garantito dalla rappresentanza democratica, prenderebbero le decisioni politiche. Le agenzie eserciterebbero l'attività amministrativa in maniera imparziale e trasparente, soggette soltanto alla legge nel perseguire gli obiettivi posti dagli organismi di indirizzo politico; le agenzie sarebbero gestite con criteri manageriali da organi tecnici, il cui mandato non coincida con quello degli organi politici.

Si possono così istituire apposite agenzie distinte dal corpo centrale dell'amministrazione governativa (*Next Steps Agencies*). Una volta definita la missione nel contratto stipulato con l'amministrazione politica, il suo adempimento è affidato alla responsabilità dei dirigenti di carriera delle agenzie, che agiscono secondo procedimenti indipendenti dalla politica, "al servizio esclusivo della Nazione". Analogamente per le Regioni e gli enti locali: questi enti prenderebbero le decisioni politiche, demandando alle agenzie nazionali o regionali l'attuazione. Si avrebbe così una decisa razionalizzazione delle attività, sia ai fini dell'efficacia, sia ai fini dell'efficienza, riducendo ad uno il numero di enti che si occupano



di una certa materia. È intuitivo il beneficio che ne trarrebbero anche le imprese e il sistema produttivo nel suo complesso, dovendo rapportarsi a un unico organismo per ciascuna materia pubblica.

Le nostre proposte: abolire i doppioni per il vero risparmio

Di funzioni divenute superflue e di doppioni la Pubblica Amministrazione abbonda. Abolire organismi o sopprimere strutture è difficile. Ma da qui deve partire la spending review e queste sono le nostre prime proposte:

NELLO STATO

- *in tutti i Ministeri, unificare gli uffici del personale, del bilancio e per gli acquisti;*
- *riportare i Ministeri a dodici ed eliminare i ministeri senza portafoglio (eccetto Funzione Pubblica);*
- *riallocare le funzioni di amministrazione attiva, oggi inserite nella Presidenza del Consiglio e nei Ministeri;*
- *unificare nell'INPS tutte le attività amministrative in materia di invalidità civile e di erogazione delle provvidenze economiche di stampo sociale;*
- *unificare nell'INAIL tutte le attività amministrative in materia di sicurezza sul lavoro (oggi frammentate fra INAIL, ispettorati del lavoro, ASL, vigili del fuoco, carabinieri);*
- *unificare in un unico ente nazionale tutte le attività amministrative in materia di agricoltura;*
- *unificare le scuole di formazione pubbliche (SSPAL, Scuola dell'Interno, Scuola delle Finanze, SSPA, scuole regionali e provinciali).*

NELLE REGIONI ED ENTI LOCALI

- *svolgere entro 6 mesi – con l'ausilio anche dell'Istat e sotto la supervisione di MEF e Corte dei Conti – una rapida ricognizione di tutte le aziende e società pubbliche di Regioni ed Enti locali, dei loro costi e della dotazione di personale;*
- *realizzare entro 12 mesi un piano di riduzione almeno del 50%, con soppressione per legge (anche dello Stato, in nome delle esigenze generali di equilibrio della finanza pubblica, che appare più che giustificato nella drammatica situazione attuale), delle aziende e società non essenziali e rigoroso dimensionamento di quelle ritenute essenziali;*
- *conservare a Regioni e Comuni le competenze in materia di piani urbanistici, ma demandare la vigilanza (e le repressioni) a un'agenzia regionale, in cui dovrebbero fondersi anche le agenzie regionali di protezione ambientale.*

Le nostre proposte: stop alle Spa pubbliche ed alle amministrazioni parallele

Negli ultimi anni sono state create Authority e società che duplicano le funzioni già svolte da uffici pubblici. Si tratta di modelli organizzativi che rispondono ad esigenze politiche momentanee, ma poi sopravvivono, consumando risorse. Abbiamo visto trasformarsi in SpA molti enti erogatori di servizi pubblici, senza che si siano prodotte economie di gestione e migliori rendimenti, ma quasi solo con l'intento di eludere la normativa sul



reclutamento del personale pubblico mediante concorso e quella sugli appalti pubblici. I compiti della Pubblica Amministrazione possono essere gestiti direttamente dagli uffici, altrimenti risultano superflui ed ancora più inutile è creare società parallele per il loro svolgimento. Aziende speciali e società pubbliche in house devono costituire casi limitati, mentre in questi anni sono divenute un'enorme amministrazione aggiuntiva e parallela, che costa moltissimo, produce poco e spesso ha solo il fine di consentire la realizzazione di pratiche clientelari non possibili nelle ordinarie pubbliche amministrazioni. È questo il vero costo della politica! Le Società a partecipazione pubblica sono diventate oltre 5.000! È evidente che occorre una radicale revisione di questo settore e che la riduzione della spesa pubblica si fa tagliando gli sprechi in quest'area e non distruggendo l'apparato ordinario dello Stato e degli altri enti. E si badi bene: questo problema riguarda tutti i livelli della Repubblica: Stato, Regioni, Province, Comuni.

Le nostre proposte: l'Agenzia nazionale di Auditing

Con una profonda revisione del Decreto legislativo 286 del 1999, s'introdurrebbe la funzione di Internal Auditing nelle pubbliche amministrazioni, col compito di verificare la funzionalità dei sistemi di controllo delle singole amministrazioni ai fini del rispetto della legalità e del contrasto della corruzione, della garanzia dell'efficacia e qualità dell'azione pubblica e dell'efficienza (anche riguardo agli obiettivi di risparmio di spesa). Sul modello del rapporto fra CIVIT ed OIV, che sarebbero soppressi ed inglobati nelle nuove strutture, si costituirebbe un'Agenzia nazionale di Auditing e singoli organismi presso le varie amministrazioni. L'Agenzia nazionale permetterebbe anche di comparare le prestazioni delle varie amministrazioni, soprattutto con riferimento al rendimento delle risorse rispetto ai risultati raggiunti ed a parametri di virtuosità ed adozione dei costi standard (questi strumenti sono rimasti sulla carta e i pochi dati prodotti non sono mai stati utilizzati per riallocare le risorse o innovare i processi).

5. Lotta alla corruzione ed etica del lavoro pubblico

L'AGDP sollecita l'immediata approvazione del disegno di legge anti-corruzione.

L'AGDP è favorevole all'informatizzazione ed alla telematizzazione dei procedimenti amministrativi, credendo che ciò porterebbe trasparenza e riduzione della discrezionalità là dove non è necessaria.

L'AGDP è favorevole alle liberalizzazioni ed alla riduzione del perimetro pubblico.

L'AGDP propone l'istituzione di un'Agenzia nazionale di Auditing e singoli organismi presso le varie amministrazioni (assorbendo CIVIT e OIV), col compito di verificare la funzionalità dei sistemi di controllo delle singole amministrazioni anche ai fini del rispetto della legalità e del contrasto della corruzione.



6. L'impiego pubblico

Bisogna ringiovanire la Pubblica Amministrazione italiana, restituendo valore al merito ed alle capacità, vero motore dell'innovazione. Il principale incentivo per il dipendente pubblico deve diventare la possibilità concreta e meritocratica di fare carriera e crescere professionalmente.

Il concorso resta sempre la soluzione più equa e trasparente di accesso alle pubbliche amministrazioni. La carriera interna deve basarsi esclusivamente sul merito. Il dirigente deve avere la possibilità di premiare i propri collaboratori proponendoli per le promozioni.

Attualmente il sistema delle riqualificazioni interne promuove in massa il personale ai livelli superiori, senza che vi sia stato alcun impegno reale aggiuntivo o alcuna valutazione individuale sulle capacità.

La proposta è di adottare un sistema di avanzamenti individuali di carriera su proposta del dirigente basati sulle competenze possedute, sulle professionalità acquisite e sull'attività svolta.

Inoltre, l'impossibilità del ricambio generazionale fa dell'amministrazione pubblica italiana la più vecchia d'Europa, con un'età media di oltre 50 anni, che si ripercuote inevitabilmente sulla funzionalità e sull'efficienza delle strutture delle amministrazioni e, quindi, sui servizi per i cittadini. Si consideri che di 3.500.000 pubblici dipendenti meno del 10% è più giovane dei 35 anni.

Un settore pubblico moderno, basato sui valori del servizio, della qualità e dell'economicità, si può realizzare sì valorizzando il personale attuale, ma anche assumendo nuovo personale, giovane e preparato, chiamato ad assumere ruoli di responsabilità e di dirigenza. A tale fine, a fronte di una "ristrutturazione aziendale", potrebbero essere studiati interventi volti ad agevolare ed incentivare l'uscita dal lavoro attivo di fasce di personale con età anagrafica avanzata e prossimità ai requisiti di pensione, sul modello di quanto avviene comunemente nel mondo privato. Ciò permetterebbe sia risparmi immediati, sia la possibilità di indire (in quota) nuovi concorsi pubblici.

Le nostre proposte: il ricambio del personale pubblico

AGDP chiede:

1. *che si faccia ricorso a più concorsi per il reclutamento (il blocco del turn over sta avendo effetti molto negativi sulle PA);*
2. *che si creino opportunità di avanzamenti di carriera basati su valutazioni di merito, per motivare funzionari e dirigenti;*
3. *che si studino forme di attribuzione del "dividendo dell'efficienza" agli uffici direttamente*



- protagonisti di quei risparmi;
4. che si valorizzino le donne dirigenti e dipendenti della pubblica amministrazione, innalzando il numero di donne negli incarichi apicali ed introducendo quote rosa negli organi collegiali pubblici;
 5. che si eliminino i vincoli percentuali nella mobilità della dirigenza;
 6. che si rivedano i tetti di spesa sulla formazione del personale, specie per riconvertire i dipendenti in esubero;
 7. che si varino progetti di "pre-pensionamento", agevolando ed incentivando l'uscita dal lavoro attivo di fasce di personale con una certa età anagrafica (più di 60 anni?) e prossimità ai requisiti di pensione (si potrebbe pensare al pensionamento immediato di chi ha diritto a pensione ed al collocamento in mobilità per chi acquisirà il diritto a pensione entro 2 anni). Pensiamo quindi ad introdurre un esodo incentivato per i dipendenti pubblici (soprattutto per i dirigenti) che abbiano maturato (o stiano per maturare) il diritto a pensione indipendentemente dal raggiungimento dei 40 anni di contribuzione: per le finanze dello Stato sarebbe un risparmio certo, significativo e strutturale;
 8. che si proceda ad un ampio programma di capillare digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

- **I poteri dei dirigenti**

Le riforme amministrative, da Bassanini a Brunetta, sulla carta hanno aumentato poteri e responsabilità dei dirigenti. Ma la formula del dirigente "datore di lavoro" è rimasta una favola.

Il potere del dirigente di organizzare il lavoro del proprio *team* resta risibile. Non può intervenire sulla selezione, né sulle carriere, né sugli stipendi del personale. Non può premiarlo né sanzionarlo. Gli uomini e le donne che dirige sanno bene che il dirigente è precario e destinato a passare, loro a restare.

Oggi, la dirigenza statale "contrattualizzata" (esclusi cioè prefetti, diplomatici e magistrati) della cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro ha tutti gli svantaggi e nessun vantaggio. Gli stessi contratti sono stati resi inutili dai blocchi e dalla cancellazione delle risorse per incentivi e premi.

Il sistema per la valutazione dei dirigenti in base ai risultati della gestione esiste sulla carta, ma è paradossalmente e in concreto osteggiato di fatto proprio dai politici (che vi vedono un inutile impaccio alla loro discrezionalità di valutare su base fiduciaria) oltre che da una parte della dirigenza obsoleta. Ed infatti, con una certa coerenza (!), l'articolo 1, comma 18, del Decreto Legge 138 del 2011 ha introdotto una strana norma in base alla quale chiunque può essere rimosso dall'incarico, indipendentemente dal fatto che abbia lavorato male o bene.



- **La formazione delle competenze**

La formazione sia teorica che esperienziale rappresenta lo strumento attraverso cui veicolare la cultura del merito nel *management* pubblico. Senza una solida formazione professionale, i dirigenti non possono acquisire uno *status* professionale che li renda effettivamente autonomi ed indipendenti dagli organi politici. Occorre quindi rinnovare il sistema di formazione dei dirigenti, sia nel momento genetico del rapporto, attraverso il rafforzamento del ruolo e del prestigio delle scuole di formazione, sia nel corso dello sviluppo della carriera dirigenziale, prevedendo forme di aggiornamento continuo.

7. Le riforme che servono al Paese

Come cittadini e come dirigenti siamo i primi a sostenere con forza la necessità per l'Italia di riforme strutturali serie, capaci di spezzare le catene che da tempo legano lo sviluppo del Paese ad autentiche palle di piombo. Queste riforme hanno costi sociali rilevanti. Si tratta non solo di rompere con le abitudini consolidate della società italiana, ma anche di spezzare un circolo vizioso di vantaggi che sono oramai veri e propri privilegi a favore di alcune segmenti sociali e di alcune generazioni e di liberare, quindi, le forze più giovani e vitali della società italiana.

La mobilità sociale in questo Paese si è fermata. È sventurata la Nazione in cui i figli sono destinati a fare lo stesso lavoro dei padri: è una società sul viale del tramonto. Noi crediamo che i meccanismi di mobilità debbano essere ripristinati e che la Pubblica Amministrazione, come in passato, possa agire per riattivare processi di promozione sociale.

- **La riforma fiscale**

La riforma fiscale è indispensabile per superare la diseguaglianza sociale fra cittadini a reddito fisso e controllato e cittadini in grado di decidere se e quanto pagare al Fisco. Il problema dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa spinge l'Italia lontano dalle Nazioni più avanzate.

Occorre combattere l'evasione fiscale attraverso la tracciabilità dei pagamenti, l'uso diffuso della moneta elettronica e meccanismi che sviluppino un contrasto di interessi fra contribuenti.

- **La ridefinizione del Centro e il federalismo fiscale**

AGDP è favorevole al federalismo fiscale. Lo è stata perché nasce da un nucleo originario di dirigenti statali e segretari comunali, a voler intendere che c'è continuità e condivisione fra livello centrale e livello locale. Lo è perché convinta che il sistema dei costi-standard



per responsabilizzare le classi dirigenti sul territorio, valutare l'efficienza dei servizi e parametrare in tale modo il prelievo fiscale, sia un sistema vincente per modernizzare il Paese.

La vera *spending review* si fa col federalismo fiscale e con l'applicazione di costi e fabbisogni standard. Va superato il criterio della spesa storica, a favore del criterio dei fabbisogni standard, soprattutto per gli enti territoriali.

Il federalismo fiscale tuttavia, per essere fattore di sviluppo ed efficienza e non causa di aggravamento della drammatica situazione finanziaria del Paese, richiede tre azioni essenziali:

- una trasformazione delle Amministrazioni, soprattutto quelle centrali, a cui nessuno finora ha messo mano dopo il Decreto legislativo 300 del 1999;
- la contemporanea e radicale revisione/dimagrimento dell'apparato di aziende speciali e società pubbliche creato dal sistema regionale-locale;
- la definizione di un sistema oggettivo di costi standard e di indicatori/misuratori dei servizi, che renda concreta ripartizione delle risorse fra Regioni ed Enti locali in base alle esigenze reali e non più alla spesa storica

AGDP chiede, quindi, che le norme del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione siano finalmente attuate, partendo dalla individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e dalla messa a regime del sistema dei costi standard.

In particolare, va chiarito "*chi fa cosa*", perché l'effettiva attuazione del disegno costituzionale passa, anzitutto, attraverso la definizione legislativa del quadro delle competenze di ciascun livello di governo e delle relative risorse.

• **La riforma della giustizia civile**

La lentezza della giustizia civile è uno dei principali fattori di crisi del Paese.

Una riforma radicale può essere ispirata al principio *da mihi facta dabo tibi ius*.

L'accertamento dei fatti, fino a un certo valore della controversia, può essere demandato agli organismi di mediazione. Ai Tribunali della Repubblica saranno demandate le questioni di diritto. I tribunali sono intasati, la gran parte delle mediazioni si conclude senza esito, ma lo Stato non può rinunciare al monopolio nell'applicazione della legge. Gli organismi di mediazione potrebbero risolvere le questioni di fatto fino a un certo valore velocemente, senza che si debbano attendere mesi fra un'udienza di testimonianza e un'altra o per attendere una perizia. In tale modo si risolverebbe la gran parte delle liti. Laddove la lite si appunta su una questione di diritto, le parti potranno chiedere una pronuncia del giudice, che potrà risolvere la questione in unica udienza.

La riforma sarebbe accompagnata dalla creazione di un apposito ufficio presso il Ministero della giustizia incaricato di monitorare le questioni giurisprudenziali e predisporre periodici disegni di legge di interpretazione autentica che riducano le incertezze degli operatori e i costi di transazione.

• **La riforma elettorale**



Senza entrare nel merito delle scelte, AGDP ritiene indifferibile una riforma delle legge elettorale che ripudi la logica "patrimoniale" della cosa pubblica, che ha ridotto anche i parlamentari della Repubblica (dopo larga fetta della dirigenza pubblica) a persone nominate dai partiti.

- **Le liberalizzazioni**

È urgente e necessario proseguire in un percorso di reale liberalizzazione delle attività economiche, soprattutto di quelle delle professioni.

Così si riuscirebbe a sgravare gli uffici pubblici di compiti di autorizzazione/controllo preventivi, costosi e spesso poco utili, ed a consentire la piena utilizzazione delle tante energie produttive che esistono nel Paese. E questo vale in particolare per certe attività professionali che si caratterizzano per vere e proprie barriere all'ingresso, soprattutto per i giovani.

I più urgenti ambiti di intervento in materia di liberalizzazioni

*Piena apertura alla concorrenza dei servizi pubblici locali;
Abolizione delle disposizioni, anche interne ai singoli ordinamenti professionali, in materia di limiti numerici e tariffe professionali;
Interventi specifici in materia di trasporti, energia, farmacie, assicurazioni e banche;
Creazione di meccanismi di concorrenza per l'erogazione dei servizi anche tra figure professionali diverse (ad es. l'ampliamento delle competenze notarili dei Segretari Comunali nelle attività fra privati genererebbe un risparmio economico considerevole per i cittadini e maggiori entrate per i Comuni).*

- **La parità di genere**

La crescita dell'Italia è pressoché ferma da anni. Il nostro Paese cresce poco sia dal punto di vista economico che da quello demografico.

Le ricette per il rilancio dell'Italia, da più parti proposte, spesso però non tengono conto di un'ampia risorsa sottoutilizzata che potrebbe far ripartire la nostra economia: il lavoro delle donne.

Puntare sull'occupazione femminile, il cui tasso si ferma nel nostro Paese al 46,7 per cento (a fronte del 58,2% della media UE 27 - dati 2011) e, in particolare, puntare sull'*empowerment* delle donne nelle fasce di età più giovani, è oggi non solo una questione di equità, ma rappresenta la scommessa più "conveniente" per il Paese.

Si pensi solo al fatto che nell'ultimo decennio l'incremento dell'occupazione femminile



registrato negli altri paesi sviluppati ha contribuito alla crescita globale più dell'intera economia cinese.

E lo stesso tasso di natalità è aumentato nei paesi in cui è cresciuto il numero di donne occupate, come ad esempio in Francia. Senza dimenticare che oramai moltissimi studi dimostrano che la presenza di più donne nelle posizioni di comando accresce le *performance* aziendali.

Nel lavoro pubblico le donne sono il 44,3 del totale (esclusi il settore scuola, in cui le donne raggiungono il 77,74 per cento e quello delle forze dell'ordine, in cui la percentuale femminile si attesta sotto il 10 per cento – dati RGS 2009). Ma se è stata raggiunta, e spesso anche superata, la soglia di parità uomo/donna quando la selezione è solo meritocratica (pubblico concorso), una forte disparità è invece ancora presente nelle posizioni apicali, laddove il criterio di selezione è la cooptazione slegata da un confronto meritocratico fra i candidati.

L'AGDP ritiene che per migliorare le *performance* del pubblico impiego sia indispensabile la rimozione degli ostacoli che incontrano le donne dirigenti, e in particolare le più giovani, a scalare i gradini della carriera, ad accedere alla dirigenza generale e alla dirigenza apicale, a ricoprire incarichi esecutivi in enti pubblici, società in mano pubblica e in tutti gli altri organismi collegiali pubblici.

Vanno poi realizzate serie politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro; questione, questa, che interessa tutti, uomini e donne.

L'azione di AGDP per la parità di genere

AGDP ha perciò formulato una serie di proposte concrete nel 2010, alcune delle quali hanno trovato accoglimento anche in sede legislativa. Ad esempio la norma sulle quote rosa negli organi di direzione e controllo delle società pubbliche, in base alla quale il genere meno rappresentato dovrà raggiungere il 20 per cento dal 2012 e il 33,3 a partire dal 2015.

*Su iniziativa di AGDP, è stata costituita la **Rete Armida**, un network di donne appartenenti ad alte professionalità operanti nella pubblica amministrazione, alla quale hanno aderito con entusiasmo dirigenti delle amministrazioni centrali e locali, magistrato, diplomatiche, segretarie comunali, funzionarie della Banca d'Italia e docenti universitarie.*

La Rete Armida ha condotto ricerche ed iniziative avanzando proposte in tema di democrazia paritaria e di conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro, partendo dal presupposto che razionalizzare l'organizzazione e il lavoro pubblico in un'ottica di flessibilità dei tempi di lavoro e di attenzione alle esigenze delle persone non va a detrimento dell'efficienza, ma anzi la incrementa e contribuisce alla produttività ed all'inclusione delle donne nel mondo del lavoro.



8. Il rapporto col mondo produttivo

- **Innovazione, giovani e merito**

Sono queste le tre parole chiave per una vera e propria ristrutturazione del rapporto fra poteri pubblici e società civile.

L'innovazione è infatti lo strumento privilegiato per valorizzare e massimizzare le idee e il merito delle nuove generazioni, perché venga riservato ai giovani, nell'amministrazione così come nelle attività produttive, un ruolo centrale nella ripresa dall'attuale crisi.

Il primo ambiente da bonificare è quello dell'istruzione: scuola, università e ricerca devono diventare il terreno fertile per lo sviluppo di un approccio creativo alle tecnologie, per esperienze di cittadinanza attiva, per la condivisione di informazioni e conoscenze. Tali strutture andrebbero maggiormente responsabilizzate e valorizzate.

Il mondo produttivo deve trarre il massimo beneficio dai risultati della filiera formativa, promuovendo la realizzazione dei progetti e delle idee che nascono dai giovani, sempre nella logica della concorrenza e del mercato trasparente.

In quest'ottica, le imprese devono aprirsi a forme di imprenditorialità innovativa, tramite la promozione di distretti e reti di eccellenza.

- **La collaborazione coi ceti produttivi**

Le aziende italiane, industriali, artigianali, commerciali e dei servizi, le imprese cooperative, le imprese bancarie e assicurative richiedono da tempo la realizzazione di un piano integrato e condiviso di rilancio del Paese. Occorre avviare una nuova stagione virtuosa della concertazione dove sia messa da parte la conflittualità politica e si tracci una progettualità realmente integrata di crescita strutturale rispetto agli investimenti, al mercato del lavoro e ai meccanismi di redistribuzione.

- **Promuovere l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale**

A dieci dalla sua costituzionalizzazione, il principio di sussidiarietà orizzontale è rimasto sostanzialmente inattuato. Il carattere innovativo del principio sta proprio nel fatto che il flusso delle informazioni e delle decisioni, tradizionalmente originato dalle amministrazioni, s'inverte: diventa il cittadino, come singolo o nelle formazioni sociali cui appartiene, il fulcro delle iniziative pubbliche. La sussidiarietà orizzontale va promossa perché consente alle amministrazioni pubbliche di alleggerire il peso finanziario di molte competenze che possono essere svolte più efficacemente ed efficientemente dai cittadini e dalle formazioni sociali.

Per realizzare pienamente una sussidiarietà orizzontale è necessario predisporre



strumenti reali di ascolto, partecipazione e consultazione e promuovere una cultura di *empowerment* del cittadino.

9. Il futuro nella tecnologia e nell'innovazione

Il settore TLC è fondamentale per lo sviluppo dei servizi e dell'economia.

Le potenzialità delle tecnologie informatiche costituiscono 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. In particolare, le nuove applicazioni *wireless* e *cloud* stanno profondamente modificando (e migliorando) le modalità lavorative nel settore privato. 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.

La digitalizzazione dei procedimenti amministrativi potrà costituire anche il volano per un'applicazione massiva del telelavoro.

Le proposte operative di AGDP per la digitalizzazione della PA

Dando l'opportuna priorità a queste azioni nelle decisioni di spesa pubblica a fronte dei risparmi e dei miglioramenti di qualità dei servizi che ne derivano, le proposte operative dell'AGDP riguardano in particolare tre ambiti:

- aprire 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, seppure dotate di diverse forme di autonomia e specificità, dovranno attuare il processo di digitalizzazione in modo da assicurare l'integrazione delle modalità di interazione tra di loro e nei confronti degli utenti;*
- coniugare la digitalizzazione dell'Amministrazione con 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 back office);*
- costituire due società sul modello della SOGEI, una per lo Stato (ministeri) ed una per gli enti locali, per acquisire, mediante convenzioni quadro, le tecnologie informatiche (hardware e software).*