



Riforma Pa: la nostra proposta

**PER IL RIDISEGNO
E IL RILANCIO
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI**

**PER UNA NUOVA
QUALITÀ
DELLA
PARTECIPAZIONE**

**PER LA CENTRALITÀ
DEL LAVORO
PUBBLICO
NEI PROCESSI
DI INNOVAZIONE**

**PER RISPONDERE
AI CITTADINI
CON SERVIZI
DI QUALITÀ**

www.cgilcisluilfp.it

La Pubblica amministrazione ha bisogno di un vero cambiamento. Non dell'ennesima riforma di facciata, ma di una riorganizzazione profonda che punti all'eccellenza e faccia del settore pubblico il presupposto dello sviluppo economico e sociale del Paese. Un paese avanzato ha bisogno di coesione sociale, di sicurezza, di salute, di prevenzione, di assistenza. In una parola di servizi pubblici innovativi, veloci, sostenibili.

La richiesta che proviene dalla società è quella di semplificare la Pa, renderla meno costosa e più efficiente. Non si tratta di negare l'insoddisfazione degli utenti dei servizi, che è anche quella degli operatori che ci lavorano, ma di capire come questa insoddisfazione si possa trasformare in un piano di misure utili. La percezione diffusa oggi è quella di una presenza massiccia della sfera pubblica in termini di spesa, e quindi di tasse, che però non si traduce in un ritorno in termini di servizi.

La politica, dal canto suo, tende a presentare sé stessa come estranea rispetto al problema. Eppure è la politica che emana le leggi, che nomina i vertici delle amministrazioni, che fissa gli obiettivi da raggiungere. La stessa politica che sfugge alla valutazione dei risultati. A prevalere sono gli annunci, ovvero un approccio semplicistico, mediatico e attento prevalentemente agli effetti di brevissimo periodo, che in questi anni ha lasciato più norme e meno risorse. Quello che invece manca è una visione complessiva della pubblica amministrazione italiana, una riflessione sulle sue funzioni e sui suoi compiti.

È proprio da lì che bisogna ripartire: dalle funzioni. Non da "meno Stato", ma da uno Stato e una pubblica amministrazione rinnovati e migliori. Quanta e quale presenza del pubblico richiede l'Italia di oggi e di domani? Quali sono le sfide che dovranno e potranno essere fronteggiate?

Negli ultimi vent'anni la Pa è stata investita da cambiamenti profondi: il peso crescente del livello sovranazionale di governo, il maggior ruolo assunto dal settore privato anche in un'ottica di sussidiarietà, il decentramento istituzionale e amministrativo.

In un contesto socioeconomico sempre più "liquido" e mutevole, lo stato sociale non è riuscito

ad aggiornarsi e a far fronte ai nuovi bisogni e rischi, anzi si è rivelato spesso insufficiente per le persone e un peso per le imprese.

Vent'anni di riforme mancate

Negli ultimi due decenni il settore pubblico è stato investito da processi rilevanti che ne hanno messo in crisi ruolo e funzioni:

- il modello di decentramento è fallito. La politica ha fatto cattivo utilizzo dell'autonomia amministrativa: autonomia di bilancio, possibilità di creare enti e società partecipate, ricorso al lavoro flessibile. I danni provocati soprattutto in termini di spesa pubblica hanno portato negli ultimi anni ad un eccesso di norme che ha generato un federalismo irresponsabile e "di complicazione";
- la frammentazione funzionale e amministrativa ha accresciuto i costi, rallentato i processi decisionali e impedito una vera programmazione;
- la spesa di regioni ed enti locali negli anni dal 1996 al 2009 è cresciuta più delle competenze trasferite. È aumentata la spesa corrente, a discapito della spesa in conto capitale, e soprattutto sono cresciuti i debiti, spesso nascosti;
- il numero delle società partecipate è cresciuto dal 1997 in poi in maniera esponenziale, passando da 1.800 a oltre 7.700. Società caratterizzate da costi di gestione elevati, organi pletorici, politicizzazione del management, scarsa attenzione alla qualità dei servizi. Tutto al di fuori del controllo dei ministeri e degli enti vigilanti;
- è prevalso un approccio legislativo a riforme che dovevano essere di natura organizzativa e gestionale, e che avrebbero richiesto un approccio manageriale attento ai risultati e non solo al rispetto della norma;
- le violazioni da parte delle pubbliche amministrazioni delle norme definite dai contratti integrativi hanno fatto schizzare il contenzioso;

- la cattiva abitudine di considerare le risorse e i beni pubblici come oggetto di logiche di scambio politico-elettorale ha impedito l'affermazione di una cultura della misurazione, dell'efficienza e della trasparenza;
- la corruzione non è stata adeguatamente contrastata per via di piani di fatto inefficaci e la mancanza di poteri sanzionatori;
- non si è mai realizzata una riforma che rendesse evidente la spesa per funzioni, assegnando in maniera chiara budget e responsabilità dei dirigenti.

Quale federalismo? Quale sussidiarietà? Quale "pubblico"?

La riforma della Pa va inserita nell'ambito di una riflessione su quale e quanto "pubblico" il Paese può e deve permettersi, in considerazione della propria economia e dei diritti sociali da garantire ai cittadini. Per questo va aperto il confronto sui servizi essenziali che il pubblico deve assicurare e su come debba farlo.

Qual è oggi il modello di welfare che vogliamo?

Quello degli ultimi anni è stato prevalentemente uno Stato poco investitore e poco redistributore di risorse, non di rado un pessimo regolatore. Proprio la sua funzione più "rivoluzionaria" ("rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese") si è indebolita, rafforzando di fatto il dualismo tra insider e outsider.

In compenso abbiamo visto in azione spesso e volentieri lo Stato delle lobbies, permeabile ad ogni sorta di interessi economici ed elettorali. E abbiamo visto lo Stato di emergenza: emergenza finanziaria, emergenza sanitaria, emergenza rifiuti, emergenza cassa integrazione...

Abbiamo visto quello Stato ridondante che recentemente ci hanno ricordato prima la Banca d'Italia, con il richiamo a semplificare l'apparato istituzionale, legislativo e amministrativo e a ridurre le tante procedure inutili; e da ultimo la Commissione Europea nelle "Raccomandazioni"

all'Italia, con la richiesta di una revisione dell'articolazione organizzativa e territoriale delle amministrazioni e una razionalizzazione del numero degli enti.

La stessa "fuga dallo Stato" comune a molti paesi europei, in Italia, non ha consentito un allargamento delle responsabilità rispetto ai servizi pubblici.

Non abbiamo ancora visto nella sua compiutezza lo Stato della sussidiarietà verticale e orizzontale, vale a dire con una visione chiara di cosa devolvere alla comunità e cosa svolgere direttamente.

In un quadro simile, l'ipotesi di riformare alcune parti della Pa deve intrecciarsi con la riforma dell'assetto istituzionale. Solo dopo aver chiarito quali sono le competenze e chi le deve svolgere, è possibile avviare percorsi di autentica modernizzazione. Prima i progetti, poi le misure e gli strumenti, non viceversa. Il rischio altrimenti è quello di cadere in una "retorica della riforma" sostanzialmente autoreferenziale, che danneggia ancora di più l'immagine della pubblica amministrazione e la motivazione dei tanti lavoratori.

La crisi dello Stato e la crisi della democrazia nascono da una crisi di efficienza, ma soprattutto di efficacia. La società del rischio e dell'incertezza è portatrice di una domanda di servizi qualificati e richiede risposte qualificate. Rispetto ad un'amministrazione del "non" - "non" rubare, "non" costare, "non" complicare - occorre rilanciare un modello di un'amministrazione del "fare".

Questa sarebbe la vera rivoluzione, il vero ridisegno e rilancio del settore pubblico.

I PRESUPPOSTI

- La riforma della Pa deve iniziare dalla realizzazione di un assetto istituzionale più snello, con una chiara attribuzione di materie e funzioni e una più semplice articolazione dei livelli di governo. Il processo di riordino istituzionale deve rispondere a principi di razionalità e deve interessare tutti i livelli amministrativi, realizzando fra essi reali ed efficaci sinergie. L'errore più preoccupante e, al tempo stesso, il rischio più grave sarebbe immaginare interventi fra loro slegati che, magari dettati da calcoli finanziari, non concorrano a un ridisegno unitario dei livelli istituzionali: in tal senso serve collegare il processo di riordino delle autonomie locali apertosi con la legge 56/2014 con la ridefinizione dell'articolazione delle funzioni centrali nel territorio, con il processo di riordino delle Camere di commercio, con la stessa revisione del titolo V della Carta Costituzionale.
- Non è possibile una riforma amministrativa senza una contestuale semplificazione legislativa e una riaffermazione della certezza del diritto. E' urgente procedere alla redazione di testi unici legislativi e alla riduzione degli adempimenti amministrativi, utilizzando appieno un diffuso processo di informatizzazione.
- Le riforme si fanno "con" e non "contro" i lavoratori pubblici, responsabilizzando e impegnando la dirigenza e la classe politica sul raggiungimento e la verifica dei risultati concreti e non sulla formale esecuzione di procedure.
- La riforma che serve non deve avere solo come obiettivo la definizione di una dimensione più adeguata del settore pubblico ma anche il suo miglioramento.

LE AZIONI

L'organizzazione

Occorre finalizzare ogni intervento di riorganizzazione, efficientamento, razionalizzazione delle Pa a renderle più vicine alle esigenze di cittadini e imprese, più accessibili nel territorio, più efficaci nella loro azione di garanzia dei diritti costituzionali e di presidio della legalità e dell'equità. Il ridisegno di compiti e competenze va, quindi, diretto alla centralità delle persone.

Parliamo anche di compiti importanti e delicati quali quelli correlati all'attività ispettiva, in cui l'unificazione riguarda servizi attualmente erogati da amministrazioni centrali, governo locale e sistema sanitario

- **Il riordino istituzionale e la razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche** dello Stato, da condurre attraverso processi di incorporazione e fusione sostenibili, non deve realizzarsi in modo parcellizzato e settoriale, ma va collegato anche ai processi di riforma degli assetti costituzionali (a partire dalla riforma del titolo V e degli enti territoriali). Il nuovo assetto dei governi locali va armonizzato con le esigenze di riorganizzazione delle amministrazioni centrali sul territorio seguendo un disegno organico e coerente che garantisca una più funzionale interlocuzione tra enti. Armonizzare questo progetto, fondato sulla realizzazione di punti unici o unitari di accesso per cittadini e imprese, con il quadro risultante dalla riforma istituzionale e del governo locale diventa indispensabile per la riuscita del processo di innovazione stesso. E' il momento di realizzare una riforma complessiva che sia fondata sul concerto di tutti i soggetti istituzionali e sociali e non sulla frammentazione delle funzioni e la complicazione delle norme.
- La nuova geometria istituzionale, iniziando dalla mappatura delle funzioni pubbliche, deve puntare ad un **sistema semplificato e integrato** dei vari livelli. Non si può parlare in astratto di "perimetro dello Stato", da ridurre o allargare secondo criteri contabili/demografici prestabiliti e che agiscono in modo lineare, piuttosto, vanno incentivati nuovi modelli organizzativi fondati su principi di collaborazione, sinergia,

interoperabilità, “messa in comune” di obiettivi, mezzi, professionalità, risorse. Non può esserci semplificazione senza una chiara ridefinizione delle funzioni essenziali e una coerente distribuzione di competenze ai vari livelli di governo, concepita in chiave di integrazione e non di sterile concorrenza. Fino ad oggi la prossimità territoriale si è tradotta in sovrapposizione di competenze e incremento dei costi, il federalismo collaborativo e responsabile è sfociato in giochi di potere tra forze centripete e concorrenti e la semplificazione amministrativa, innestata sul falso decentramento, si è risolta in appesantimento burocratico. Se l’obiettivo è strutturare un moderno sistema di governance multilivello, allora si deve puntare ad una allocazione ottimale di funzioni e competenze, improntata ai principi di sussidiarietà, appropriatezza, sostenibilità finanziaria dei servizi, responsabilità dei centri decisionali.

- L’innovazione organizzativa non deve tradursi in penalizzazione dei servizi, ma in un modello aggiornato di welfare territoriale capace di porsi come leva di sviluppo delle economie locali. Un serio progetto di rilancio della Pa, infatti, deve basarsi su un “ascolto” attento e su una “lettura” lungimirante delle evoluzioni sociali ed economiche, per comprendere quale sia la domanda che il paese reale - i cittadini, le imprese, le famiglie, le comunità – rivolge al “pubblico” nelle sue varie articolazioni, e quale prodotto-servizio possa soddisfarla nel modo più efficace. Si devono intercettare i bisogni emergenti in termini di sanità, servizi sociali, giustizia, tutela dei beni culturali, istruzione e ricerca, politiche del lavoro, sviluppo economico e infrastrutture e, in base a questi, **rafforzare le strutture titolari di funzioni strategiche** per la tenuta solidale del Paese e per la crescita economica.
- Procedere a una esatta **mappatura dei processi di esternalizzazione**, a qualsiasi titolo realizzati e da qualsiasi ragione, vera o fittizia, motivati e - ove possibile, conveniente e produttivo di maggiore efficienza - ridurli attraverso processi di reinternalizzazione che facciano salvi livelli occupazionali e know-how. In questo processo di recupero alla gestione pubblica e diretta deve rientrare una razionale azione di riduzione di società a vario titolo partecipate, in primo luogo dagli enti locali.

Il capitale umano

Nei prossimi anni si tratterà di gestire fenomeni riorganizzativi che meritano una specifica attenzione e di introdurre strumenti adeguati per la valorizzazione professionale del personale.

- In primo luogo si tratta di affrontare i processi di razionalizzazione della struttura istituzionale ed amministrativa, sia al livello centrale che a quello territoriale, con il coinvolgimento di amministrazioni che possono appartenere anche a comparti diversi; in questo caso, sia sul piano legislativo, ma soprattutto contrattuale è indispensabile provvedere ad un **razionalizzazione e integrazione dei modelli di inquadramento** anche allo scopo di definire nuovi profili professionali che siano in grado di inserirsi con prospettiva di innovazione nei modelli organizzativi che si andranno a determinare.
- Questo obiettivo può realizzarsi solo a condizione che si provveda con decisione a **investire in formazione**, anche eliminando i vincoli di spesa definendo in modo chiaro le mission e le risorse disponibili per le nuove strutture che deriveranno dai processi di razionalizzazione. Porre l'attenzione sulla dimensione organizzativa, sui suoi obiettivi e sulle risorse disponibili è indispensabile per eliminare definitivamente un approccio al funzionamento delle Pa prevalentemente improntato allo svilimento del ruolo delle risorse umane.
- Pur garantendo l'articolazione nella **valutazione del personale**, occorre ridimensionare il giudizio asettico meramente individuale e comparativo per inserire la valutazione di gruppo e di struttura nelle specificità di organizzazioni che possono anche essere profondamente diverse tra loro. Per ottenere questo risultato vanno superate le rigide disposizioni vigenti in materia di valutazione e organizzazione, valorizzando invece il ruolo della contrattazione integrativa, in modo che sia in grado di coniugare con efficacia e ragionevolezza condizioni di lavoro e assetti organizzativi.
- Di pari passo con la valorizzazione del personale attualmente in servizio, va prevista una razionale e mirata campagna di assunzioni che si orienti soprattutto alla ricerca di nuove competenze professionali e alla gestione di modelli organizzativi innovativi, anche per

incoraggiare il reclutamento di giovani. E' fondamentale il **superamento del regime attuale di blocco delle assunzioni** e la previsione di percorsi di **stabilizzazione del personale precario**, adeguati e sostenibili, e che evitino abusi nel ricorso alle forme flessibili di lavoro.

- Al fine di creare una Pa più produttiva, semplificata, veloce, flessibile occorre una **mappatura delle competenze** che permetta di dare risposta a domande fondamentali: quali sono le competenze di cui oggi dispongono le amministrazioni? Quali i gap da colmare? Quali i punti critici sui quali investire per allineare competenze professionali e servizi alle esigenze di cittadini, famiglie e imprese? E' opportuno in tal senso elaborare un piano demografico del pubblico impiego per sapere quali professioni escono e quali mancano, creare un sistema di incontro domanda - offerta per profili specifici e altamente specializzati. E poi attivare strumenti di flessibilità interna come le tabelle di equiparazione intercompartimentale - da prevedere con accordo quadro - che incentivino la circolazione del know how attraverso processi di mobilità volontaria.
- L'istituto della mobilità va riformato. Mancano ancora, infatti, le tabelle di equiparazione tra comparti e occorre fare chiarezza normativa tra esigibilità della prestazione, mobilità volontaria e mobilità d'ufficio. Ma soprattutto occorre affrontare in modo reale e condiviso il problema dell'organizzazione del lavoro che costituisce l'ambito oggettivo all'interno del quale prevedere misure di flessibilità che solo la contrattazione collettiva potrebbe attivare. Alla contrattazione collettiva va affidata l'importante funzione di definire i criteri di scelta e le procedure partecipative per l'individuazione di possibili soluzioni alternative alla mobilità, tra le quali anche la ridefinizione delle competenze per un temperamento tra esigenze organizzative ed esigenze del lavoratore.
- La mobilità dei dipendenti va favorita con procedure di pubblicità e trasparenza, che rendano conosciuti e accessibili i posti vacanti nelle dotazioni organiche, con bandi di mobilità intercompartimentale. La formazione deve sempre accompagnare i processi di mobilità ponendo la relativa spesa a carico sia dell'amministrazione cedente che di quella ricevente.
- Sul fronte del reclutamento e delle tipologie contrattuali vanno individuate procedure

che privilegino – nel rispetto del vincolo del concorso – rapporti di lavoro e di percorso professionale che – coniugando prestazione e formazione mirata, attirino soprattutto giovani con competenze specifiche di alta professionalità che siano strategiche nel rinnovamento delle amministrazioni.

- Nello stesso tempo vanno favorite con maggiore rigore le misure antiabusive nel ricorso a contratti a termine, prevedendone anche la conversione a tempo indeterminato in caso di violazione delle norme sul contratto di lavoro flessibile. Così come vanno rilanciati **strumenti di flessibilità**, come il telelavoro anche attraverso l'incentivazione economica e il part-time, che superando gli elementi di rigidità introdotti negli ultimi anni contribuiscano a meglio conciliare vita e lavoro.

I controlli e le responsabilità

- **Il sistema dei controlli e delle responsabilità** in Italia, nonostante il rincorrersi di interventi normativi, è diventato sempre meno efficace. Si è tornati lentamente al controllo formale sulle procedure alla verifica del rispetto normativo ex ante, mentre servirebbe sempre più una verifica dei risultati realizzati in rapporto alle risorse umane e finanziarie disponibili e utilizzate. Per rafforzare la valutazione sui risultati serve rafforzare la programmazione e rendere effettiva la responsabilità dirigenziale, attivando procedure di verifica e prevedendo sanzioni in caso di responsabilità politica.
- Vanno rafforzati e resi obbligatori tutti gli strumenti di programmazione delle risorse e dei risultati cui collegare soprattutto le fasi di valutazione. A tal fine si deve rendere obbligatoria ed esigibile la definizione degli obiettivi all'inizio dell'esercizio, al massimo entro il 31 gennaio, per rendere credibile l'effettivo raggiungimento degli stessi e la loro valutazione.
- E' necessario definire sanzioni rigorose per gli organi di indirizzo politico in caso di sforamento dei parametri di spesa e di assenza di programmazione (non attribuendo ai lavoratori la responsabilità delle omissioni di decisori e dirigenza o addirittura addebitando loro, anche economicamente, responsabilità e colpe).

Dalla dirigenza al management responsabile

Nella prospettiva della riforma, è centrale intervenire sul ruolo e sulle competenze della dirigenza pubblica.

Appare decisivo declinare in termini nuovi, e più efficaci, concetti come autonomia e responsabilità, relazione con i decisori politici, rapporto fiduciario. La discussione non può incentrarsi soltanto sul contenuto retributivo della funzione e sul valore che socialmente può considerarsi accettabile. Si tratta, piuttosto, di riscrivere un sistema di regole – agile ma esigibile – che determini i contenuti e la responsabilità della funzione dirigenziale, che definisca meccanismi di verifica e di durata degli incarichi, che ponga in stretta relazione l'efficacia del lavoro dirigenziale con la sua conferma e la sua retribuzione. A questo scopo è necessario:

- Prevedere **requisiti di esperienza** per la nomina dei dirigenti.
- Favorire nei criteri di conferimento degli incarichi la **capacità di innovazione e gestione** e non solo la conoscenza normativa.
- Passare al ruolo unico, abolendo le fasce giuridiche.
- Prevedere una maggiore flessibilità all'interno degli uffici con **rotazione e durata certa degli incarichi** da attribuire sulla base di criteri di selezione da affidare ad un organismo terzo per la definizione di una rosa di candidati all'interno della quale individuare il dirigente più adeguato alle caratteristiche dell'incarico; meccanismo che deve riproporsi al termine dell'incarico in fase di valutazione. Occorre in questo senso istituire una commissione di garanzia per il contrasto alle violazioni dei criteri di nomina dei dirigenti, a tutela sia dei singoli dirigenti sia del buon funzionamento e dell'autonomia delle amministrazioni, anche in considerazione di specificità professionali. Prevedere procedure e strumenti che garantiscano contro ogni rischio di forte precarizzazione dei dirigenti pubblici e contro le forme di ingerenza della politica sul management. In questo quadro può trovare uno sviluppo la trasformazione del ruolo dei Segretari comunali.

- Implementare la **mobilità della dirigenza** tra comparti diversi.
- Semplificare i **sistemi di valutazione** privilegiando la performance organizzativa (funzionalità) cui collegare quella dell'apporto lavorativo. La certificazione delle competenze richieste per l'accesso alla dirigenza e il sistema di valutazione dei risultati conseguiti devono costituire il punto centrale del nuovo assetto della dirigenza, in un disegno che punti sulla professionalità. In tal senso, l'emancipazione dei dirigenti pubblici, non solo dal potere politico ma anche da sterili logiche rivendicative, passa per la richiesta che i sistemi di valutazione e i loro effetti, siano quanto più possibile efficaci, equi e rigorosi. E la scelta degli indicatori di risultato, più che sull'andamento generale dell'economia, deve focalizzarsi sugli obiettivi complessivi degli enti e sulla qualità dei servizi (anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e dei corpi intermedi nella valutazione). E' necessario, quindi, introdurre un concetto di professionalità da valutare intesa come complesso di competenze e capacità orientate all'efficienza, alla capacità di innovare e di perseguire gli interessi generali, alla gestione delle risorse.
- È necessario pervenire a un significativo ridimensionamento degli uffici dirigenziali investendo nella formazione anche di figure con competenze di elevata responsabilità organizzativa e gestionale.

GLI STRUMENTI

Le politiche impostate, negli ultimi anni e da differenti governi, su decurtazioni lineari delle risorse e su riduzioni di qualità, quantità e diffusione dei servizi pubblici si stanno dimostrando gravemente errate. Sul terreno degli approcci alla riforma e degli strumenti utilizzati, le priorità sono:

- assicurare coerenza tra individuazione degli obiettivi, pianificazione economica e gestionale e valutazione dei risultati, in un'ottica di miglioramento continuo. In tal senso, gli **indicatori di performance** devono entrare in modo strutturale in tutte le fasi del "ciclo di produzione" del servizio pubblico: a monte, nelle scelte e nella gestione strategica dei processi e, a valle, nella valutazione degli impatti misurando qualità, velocità, appropriatezza del servizio.
- garantire efficacia e efficienza dell'attività amministrativa e superare realmente la logica dei tagli lineari, e quindi superare la primazia di un sistema contabile fondato sulla competenza giuridica per passare al **bilancio di cassa** che consentirebbe di collegare le risorse all'efficienza delle amministrazioni e di responsabilizzare il management, collegando i centri di costo alle posizioni di responsabilità amministrativa. Una più forte correlazione tra assegnazione delle risorse e programmazione gestionale stimolerebbe anche il passaggio da un'amministrazione quasi sempre più attenta alle norme e al rispetto delle procedure che all'orientamento ai risultati, passando a un metodo fondato sulla scrittura di piani di organizzazione e razionalizzazione associandoli alla possibilità di realizzare sistemi di contabilità in tempo reale.
- superare blocco contrattuale, vincoli al turn over, tetti al trattamento accessorio del personale: tutte soluzioni di corto respiro che operano in modo lineare, ingessando i servizi anziché renderli più efficienti, moderni e proattivi verso le sfide emergenti, senza neanche garantire un miglioramento strutturale nella gestione delle risorse pubbliche. Il taglio lineare, di per sé non determina automaticamente un processo di razionalizzazione. Gli interventi di lotta agli sprechi, di recupero dell'efficienza e di riorganizzazione dei processi produttivi non possono essere imposti dall'alto, ma si ottengono con la partecipazione dei lavoratori. Per questo vanno incentivati **piani di riorganizzazione e ottimizzazione** in ogni

ente, capaci di coniugare riqualificazione della spesa e investimenti sulla valorizzazione di professionalità e sulla ottimizzazione dei servizi, attraverso la contrattazione integrativa. Va valorizzato l'apporto partecipativo ai piani prevedendo che il percorso di integrazione dei fondi venga ampliato a tutte le possibili forme di riorganizzazione: di processo, di costo, e rendendo vincolante l'esame del piano, anche su proposta sindacale, soprattutto se riferito ad ipotesi di internalizzazione e/o integrazione tra amministrazioni.

- procedere all'**informatizzazione** delle procedure amministrative mediante forme di coordinamento telematico tra uffici, attivazione di banche dati condivise, digitalizzazione dei servizi, è un elemento strategico per il recupero di produttività del settore pubblico. Bisogna aumentare gli investimenti in Ict puntando sulla interoperabilità di amministrazioni che operano come poli scollegati, per snellire gli oneri burocratici e velocizzare i servizi. Un processo che non deve limitarsi allo sfoltoimento normativo e all'applicazione di nuove procedure informatiche, ma deve spingersi alla riprogettazione dei processi di lavoro stimolando le innovazioni organizzative. Occorrono piani di informatizzazione impostati per settori e per servizi, finalizzati sia all'incremento dell'efficienza interna nella conservazione, elaborazione e distribuzione delle informazioni, sia al miglioramento dell'accessibilità ai servizi da parte di cittadini e imprese. Per anni è stata promessa la carta d'identità elettronica, che dovrebbe oggi essere gestita dal Centro (almeno inizialmente) anche attraverso l'utilizzo di infrastrutture informatiche più avanzate. Piani di digitalizzazione e di interconnessione devono essere avviati quanto prima e realizzati attraverso il coinvolgimento di un personale qualificato e formato. Per questo sarà importante un piano di formazione straordinario.

La contrattazione

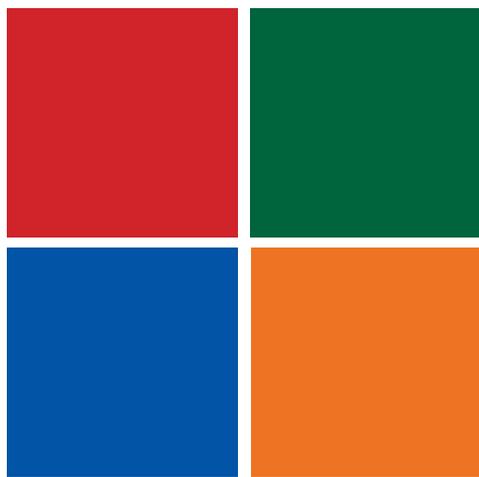
Rilanciare la contrattazione come strumento vero di governo e risposta ai bisogni del settore pubblico, per introdurre più flessibilità nell'organizzazione del lavoro e valorizzare il contributo di chi quotidianamente è impegnato a garantire servizi pubblici a tutti i cittadini.

E' indispensabile aprire una **nuova stagione contrattuale**. Una stagione fortemente orientata ad accompagnare il processo di riforma conseguente dal riordino istituzionale, dalla nuova articolazione

dello Stato nel territorio, ma soprattutto dalle esigenze richieste da un sistema pubblico sempre più fondato sui bisogni dei cittadini. Si tratta di:

- costruire un modello di partecipazione innovativo,
- rispondere ai cambiamenti sul piano dei fabbisogni professionali,
- rendere flessibili modelli organizzativi troppo gerarchici,
- mettere a disposizione dell'innovazione e della reingegnerizzazione delle Pa istituti contrattuali aggiornati e adeguati che solo nei contratti possono e debbono trovare regolamentazione,
- rispondere finalmente ad un'ingiustizia che dura da troppi anni e che ha generato un arretramento dei livelli retributivi dei dipendenti pubblici: il blocco della contrattazione nazionale ed integrativa.

La qualità dei servizi dipende strettamente da una migliore qualità del lavoro che va garantita anche attraverso il rilancio della contrattazione aziendale su tutti i fattori della produttività (orari, organizzazione del lavoro, produttività, formazione, istituti partecipativi). La mancanza di risorse per rinnovi generalizzati e politiche di valorizzazione professionale dei lavoratori conduce anche a reperire le risorse per finanziare i contratti attuando in ogni ente piani di riorganizzazione che agiscono sui processi di lavoro. L'attenzione va spostata sul territorio e sul servizio, costruendo un equilibrio tra i due livelli di contrattazione che riesca a coniugare il ruolo normativo ed economico generale del **contratto nazionale** e la funzione organizzativo/sociale del **contratto integrativo**. Vanno affidati al secondo livello: la definizione di parametri, criteri e percorsi di riorganizzazione; l'individuazione di spazi di spesa improduttiva per il finanziamento di programmi di produttività collegati a riconoscimenti retributivi; la flessibilizzazione di modelli operativi orientati a qualità, velocità, misurazione, trasparenza; la promozione di forme di contrattazione integrativa/territoriale di servizio che coinvolge più enti/aziende e comparti diversi.



www.cgilcisluilfp.it



Riforma Pa: la nostra proposta

**PER IL RIDISEGNO
E IL RILANCIO
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI**

**PER UNA NUOVA
QUALITÀ
DELLA
PARTECIPAZIONE**

**PER LA CENTRALITÀ
DEL LAVORO
PUBBLICO
NEI PROCESSI
DI INNOVAZIONE**

**PER RISPONDERE
AI CITTADINI
CON SERVIZI
DI QUALITÀ**

www.cgilcisluilfp.it

Sintesi

Per la riforma e il ridisegno della Pubblica amministrazione

La Pubblica amministrazione ha bisogno di un cambiamento vero. Non dell'ennesima riforma di facciata, ma di una riorganizzazione profonda che punti all'eccellenza e faccia del settore pubblico il presupposto dello sviluppo economico e sociale del Paese.

Oggi la percezione diffusa è quella di una presenza massiccia della sfera pubblica in termini di spesa e quindi di tasse, che però non si traduce in un ritorno in termini di servizi. E in mezzo a tante riforme tentate o annunciate, è mancata una visione complessiva sulle funzioni e sui compiti della pubblica amministrazione che vogliamo.

Una riforma della Pubblica amministrazione che voglia essere il motore di un Paese avanzato deve definire gli orizzonti strategici: quale sanità, quali servizi sociali, quale giustizia, quale valorizzazione dei beni culturali, quale istruzione, quale ricerca, quali politiche del lavoro deve essere in grado di realizzare.

E su queste riorganizzare il modello di welfare. A partire dai contratti di lavoro, ma anche dalla semplificazione amministrativa e normativa, dalla costruzione delle reti territoriali e dei punti di accesso unificato per cittadini e imprese, dalla razionalizzazione che taglia la spesa cattiva e innova i servizi. E poi dall'investimento nelle competenze, da una diversa gestione degli organici, dagli strumenti della flessibilità che migliorano la produttività e i servizi, dalla valutazione che premia i risultati, da un modello più avanzato di dirigenza responsabile.

Una riforma fatta "con" e non "contro" i lavoratori pubblici.

LE AZIONI

1. L'organizzazione

Ogni intervento sulle Pa deve puntare a renderle più vicine alle esigenze di cittadini e imprese, più accessibili nel territorio, più efficaci nella loro azione di garanzia dei diritti costituzionali e di presidio della legalità e dell'equità. Servono una poderosa semplificazione legislativa e una riaffermazione della certezza del diritto. Vanno elaborati testi unici legislativi e ridotti gli adempimenti amministrativi. E sul piano organizzativo:

- Razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche. Il nuovo assetto dei governi locali - a partire dalla riforma del titolo V e degli enti territoriali - va armonizzato con una riorganizzazione delle amministrazioni centrali sul territorio, realizzando punti unici o unitari di accesso per cittadini e imprese. Serve cioè un assetto istituzionale più snello, con un'attribuzione chiara di materie e funzioni e un'articolazione più semplice dei livelli di governo.
- Puntare ad un sistema semplificato e integrato dei vari livelli. Vanno incentivati nuovi modelli organizzativi fondati sulla collaborazione, la sinergia, l'interoperabilità, la messa in comune di obiettivi, mezzi, professionalità e risorse. Funzioni e competenze vanno allocate secondo i principi di sussidiarietà, appropriatezza, sostenibilità finanziaria, responsabilità dei centri decisionali.
- L'innovazione organizzativa deve condurre ad un modello aggiornato di welfare territoriale che sappia intercettare i bisogni emergenti in base a questi, rafforzare le strutture titolari di funzioni strategiche.
- Fare una mappatura dei processi di esternalizzazione e - ove possibile, conveniente e produttivo - reinternalizzare facendo salvi livelli occupazionali e know-how. In questo processo deve rientrare una razionale riduzione delle società partecipate.

2. Il capitale umano

Nei prossimi anni si tratterà di gestire i fenomeni legati alla riorganizzazione e di introdurre strumenti adeguati per la valorizzazione professionale del personale.

- I processi di razionalizzazione possono coinvolgere amministrazioni appartenenti anche a comparti diversi. Per questo è indispensabile, sul piano legislativo e soprattutto contrattuale, una razionalizzazione e integrazione dei modelli di inquadramento che serva nel contempo a definire nuovi profili professionali. E si deve tornare a investire in formazione, eliminando i vincoli di spesa e definendo in modo chiaro mission e risorse disponibili per le nuove strutture che deriveranno dai processi di razionalizzazione.
- La valutazione del personale deve poter essere articolata, ma occorre ridimensionare il giudizio individuale e comparativo per dare più risalto ad una valutazione di gruppo e di struttura. Le rigidità della normativa vigente vanno superate così come va valorizzato il ruolo della contrattazione integrativa per favorire la necessaria flessibilità organizzativa.
- Bisogna porre fine al blocco delle assunzioni e lanciare una campagna mirata orientata alla ricerca di nuove competenze professionali e alla gestione di modelli organizzativi innovativi, anche per favorire l'ingresso di giovani.



- Serve una mappatura delle competenze che permetta di capire quali sono le professionalità di cui dispongono le amministrazioni, quali sono i gap da colmare, dove occorre riallineare competenze e servizi alle esigenze degli utenti.
- Serve un piano demografico del pubblico impiego per sapere quali professioni escono e quali mancano, creare un sistema di incontro domanda-offerta per profili specifici e altamente specializzati.
- La mobilità volontaria va incentivata anzitutto elaborando tabelle di equiparazione, e inoltre con procedure che rendano conosciuti e accessibili i posti vacanti e con bandi di mobilità intercompartimentale. Alla mobilità deve sempre associarsi la formazione, con costi a carico sia dell'amministrazione cedente che di quella ricevente.
- Misure di flessibilità vanno applicate soprattutto nell'ambito dell'organizzazione del lavoro e ad attivarle deve essere la contrattazione collettiva, a cui va affidato anche il compito di individuare possibili soluzioni alternative alla mobilità, ad esempio la ridefinizione delle competenze del lavoratore.
- Vanno previsti percorsi di stabilizzazione del personale precario e misure più rigorose contro l'abuso dei contratti a termine, prevedendo in caso di violazione anche la conversione a tempo indeterminato.
- Vanno rilanciati gli strumenti che contribuiscono a conciliare vita e lavoro come il telelavoro e il part-time, superando le rigidità introdotte negli ultimi anni.

3. I controlli e le responsabilità

Il sistema dei controlli e delle responsabilità è diventato sempre meno efficace e sempre meno adeguato a sostenere il cambiamento. Siamo tornati poco a poco al controllo formale, alla verifica ex ante del rispetto delle norme, mentre serve una verifica dei risultati ottenuti in rapporto alle risorse umane e finanziarie disponibili e utilizzate.

- Vanno rafforzati e resi obbligatori gli strumenti di programmazione delle risorse e dei risultati e a questi vanno collegate le fasi della valutazione. A questo scopo deve diventare obbligatorio definire gli obiettivi all'inizio dell'esercizio, al massimo entro il 31 gennaio.
- Vanno previste sanzioni rigorose per gli organi di indirizzo politico in caso di sfioramento dei parametri di spesa e di assenza di programmazione: non è ammissibile attribuire (anche economicamente) questo onere ai lavoratori.

4. Dalla dirigenza al management responsabile

Definire la "giusta" retribuzione del dirigente pubblico e l'eventuale "tetto" socialmente accettabile non è tutto. Si tratta di riscrivere un sistema di regole – agile ma esigibile – che determini i contenuti e la responsabilità della funzione dirigenziale, definisca meccanismi di verifica e di durata degli incarichi, e correli l'efficacia del lavoro dirigenziale con la sua conferma e la sua retribuzione.

- Prevedere requisiti di esperienza per la nomina dei dirigenti.
- Favorire nei criteri di conferimento degli incarichi la capacità di innovazione e gestione e non solo la conoscenza normativa.
- Passare al ruolo unico, abolendo le fasce giuridiche.
- Prevedere una maggiore flessibilità all'interno degli uffici con rotazione e durata certa degli incarichi. Va affidata ad un organismo terzo la definizione di una rosa di candidati, all'interno della quale individuare il dirigente più adeguato alle caratteristiche dell'incarico. Va istituita una commissione di garanzia per il contrasto alle violazioni dei criteri di nomina. Vanno previsti strumenti che garantiscano contro il rischio di precarizzazione dei dirigenti pubblici e contro le ingerenze della politica. In questo quadro può trovare uno sviluppo il ruolo dei Segretari comunali.
- Implementare la mobilità della dirigenza tra comparti diversi.
- Semplificare i sistemi di valutazione privilegiando la performance organizzativa. L'oggetto della valutazione del dirigente deve diventare la professionalità, intesa come complesso di competenze e capacità orientate all'efficienza, alla capacità di innovare e di perseguire gli interessi generali, alla gestione delle risorse.
- La scelta degli indicatori di risultato, più che sull'andamento generale dell'economia, deve focalizzarsi sugli obiettivi complessivi degli enti e sulla qualità dei servizi, coinvolgendo nella valutazione gli utenti dei servizi e i corpi intermedi.
- Ridimensionare gli uffici dirigenziali e investire invece nella formazione di figure con competenze di elevata responsabilità organizzativa e gestionale.



GLI STRUMENTI

- Gli indicatori di performance devono entrare in tutte le fasi del “ciclo di produzione” del servizio pubblico: a monte, nelle scelte e nella gestione strategica, e a valle, nella valutazione degli impatti misurando qualità, velocità e appropriatezza del servizio.
- Va superato il sistema contabile fondato sulla competenza giuridica per passare al bilancio di cassa, che consentirebbe di collegare le risorse all’efficienza delle amministrazioni e di responsabilizzare il management.
- Vanno superate le misure lineari che ingessano i servizi e non determinano di per sé un processo di razionalizzazione. E invece incentivati piani di riorganizzazione e ottimizzazione in ogni ente, capaci di coniugare attraverso la contrattazione integrativa riqualificazione della spesa, valorizzazione di professionalità e ottimizzazione dei servizi. Il percorso di integrazione dei fondi va ampliato a tutte le possibili forme di riorganizzazione: di processo, di costo, e rendendo vincolante l’esame del piano, anche su proposta sindacale, soprattutto se riguarda ipotesi di internalizzazione e/o integrazione tra amministrazioni.
- Informatizzazione delle procedure amministrative, attivazione di banche dati condivise, digitalizzazione dei servizi, interoperabilità delle amministrazioni. Vanno impostati piani di informatizzazione per settori e per servizi, e attivato un piano di formazione straordinario affinché possano contare su un personale qualificato. Ad esempio, per anni è stata promessa la carta d’identità elettronica, sarebbe il momento di realizzarla.

La contrattazione

Rilanciare la contrattazione come strumento di governo e risposta ai bisogni del settore pubblico:

- costruire un modello di partecipazione innovativo,
- rispondere ai mutati fabbisogni professionali,
- rendere flessibili modelli organizzativi troppo gerarchici,
- mettere a disposizione dell’innovazione e della reingegnerizzazione delle P.A. istituti contrattuali aggiornati e adeguati,
- mettere fine ad un blocco pluriennale che ha fatto arretrare gravemente le retribuzioni dei dipendenti pubblici.

La qualità dei servizi dipende da una migliore qualità del lavoro che va garantita anche rilanciando la contrattazione aziendale su tutti i fattori della produttività e del rapporto di lavoro: orari, organizzazione del lavoro, produttività, formazione, istituti partecipativi.

Occorre coniugare il ruolo normativo ed economico generale del contratto nazionale e la funzione organizzativo/sociale del contratto integrativo.

Vanno affidati al secondo livello: la definizione di parametri, criteri e percorsi di riorganizzazione; l’individuazione di spazi di spesa improduttiva da recuperare per finanziare programmi di produttività collegati a riconoscimenti retributivi; la flessibilizzazione dei modelli operativi; la promozione di forme di contrattazione integrativa/territoriale di servizio che coinvolga diversi enti e comparti.

