



## Considerazioni e proposte

sul documento del Governo del 30 aprile 2014

intitolato “Riforma PA: vogliamo fare sul serio”

In data 30 aprile u.s., il Premier Renzi ed il Ministro Madia hanno presentato le linee guida del Governo (suddivise in tre capitoli e in 44 punti) sulle quali poggiare la riforma delle PP.AA., dopo averla sottoposta ad un’ampia consultazione popolare.

Noi, dirigenti ed alte professionalità della CIDA, riteniamo necessario dare una risposta comune nel rispetto dei nostri doveri di rappresentanza e, al tempo stesso, limitata all’ambito che ci è proprio.

Cominciamo perciò da alcune essenziali premesse.

- Il funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni non è interesse esclusivo dei loro funzionari e del loro personale ma – anzi – è in primo luogo una convenienza specifica del comune cittadino. Sono e debbono sempre più diventare un fattore di sviluppo della realtà economica e civile del paese.
- Ne consegue che la lotta alla “mala” burocrazia è una battaglia solidale per liberare gli apparati pubblici dalle incrostazioni delle prassi procedurali e dal garbuglio di norme legislative e regolamentari che ne imbrigliano l’azione, la rendono lenta e faticosa. I primi a subirne le conseguenze sono proprio i pubblici funzionari.
- Bisogna pertanto liberare il paese dalle principali cause di crisi del sistema, prime fra tutte l’incapacità di dare attuazione alle riforme, dopo averle partorite al termine di lunghi travagli, e l’inefficienza ad offrire servizi pubblici competitivi e a costi contenuti.
- E’ indispensabile porre le condizioni per costruire il futuro, agendo sulle principali leve utili allo scopo, che sono riconducibili alla filiera istruzione/formazione/ricerca, che - non è un caso - fino ad oggi è stata emarginata con grave miopia e danno per la crescita culturale ed economica del paese.
- Anche il sindacato deve fare autocritica: deve sempre più, attraverso le politiche contrattuali, perseguire l’obiettivo della crescita di tutte le

professionalità esistenti nelle Pubbliche Amministrazioni, dando con ciò il proprio contributo al miglioramento continuo della qualità dei servizi al cittadino.

Sulla base dell'esperienza delle categorie che rappresentiamo, riteniamo sia fondamentale tener conto dei seguenti principi riformatori, primo fra tutti la necessità di favorire un processo di continuo confronto ed arricchimento reciproco nell'organizzazione del lavoro privato e pubblico. Ciò comporterebbe una cultura disponibile all'integrazione tra sistemi e a una loro maggiore capacità di dialogo. La responsabilità sociale dell'impresa e la managerialità nella guida delle amministrazioni, tanto per fare alcuni esempi, potrebbero diventare un comune terreno di intesa e un campo in cui misurarsi e migliorare nell'interesse generale. L'osmosi del mondo del lavoro privato e pubblico porta con sé anche la necessità di una più completa e coerente disciplina delle relazioni sindacali, in cui, ferma restando la vocazione pubblicistica degli enti, i dirigenti, professionisti e quadri possano trovare il giusto riconoscimento al loro impegno nelle Amministrazioni, al di fuori di qualsiasi rapporto collusivo con i partiti e con i datori di lavoro al vertice delle stesse.

Il principio di distinzione tra politica e gestione, affermato da oltre vent'anni nell'ordinamento, deve essere reso esigibile ed attuato fino in fondo, rendendo le carriere dei dirigenti impermeabili all'influenza dei vertici politici delle Amministrazioni: fino a quando le loro promozioni a più alti e remunerati incarichi dipenderanno da questi ultimi, la imparzialità prevista dalla Costituzione verrà messa a dura prova e perseguita con sprezzo del pericolo. La salvaguardia dell'autonomia dirigenziale richiede il definitivo passo indietro della politica nella gestione e l'introduzione di una valutazione indipendente delle prestazioni professionali e dei risultati raggiunti nell'assolvimento degli incarichi attribuiti. E lo strumento è l'introduzione di un **NUOVO SISTEMA DI VALUTAZIONE DEI RISULTATI E DELL'OPERATO DELLE AMMINISTRAZIONI E DEI DIRIGENTI**.

Quelli fin qui adottati non hanno funzionato. Per un efficace sistema di valutazione è necessario fissare alcuni criteri/principi irrinunciabili:

- La valutazione deve riguardare *in primis* i risultati conseguiti dalle varie Amministrazioni. Questo requisito di base risponde a necessità reali dei cittadini e delle imprese che, quando si rapportano con una singola

amministrazione pubblica, vogliono che sia valutata l'efficienza e il buon andamento di quella amministrazione, nel suo complesso;

- I canoni e i criteri della valutazione non devono essere rimessi alla decisione di ciascuna singola amministrazione, ma predeterminati e uniformi per grandi comparti di amministrazioni pubbliche (scuola, previdenza, enti locali, ministeri, etc.) o per professionalità specialistiche (sanità). La necessità di superare l'autoreferenzialità legata all'attuale autonoma determinazione dei criteri di valutazione non deve, d'altro canto, tradursi in atti "di imperio", ma essere il frutto di un percorso di costruzione gestito da autorità *super partes*, che veda come protagonisti la dirigenza, le rappresentanze sociali e quelle dei consumatori;

- A valle dei criteri di valutazione stabiliti come esposto al punto precedente, si devono collocare processi di valutazione annuale gestiti da autorità realmente indipendenti ed esterne all'Amministrazione valutata. In tal senso si segnala il sostanziale fallimento degli Organismi autonomi di valutazione (d.lgs 150/09), fortemente condizionati, anche in relazione alla loro composizione, dall'Amministrazione che sono chiamati a giudicare.

Altro nodo è l'avvicendamento negli incarichi e la mobilità intersettoriale, che può essere favorita con l'introduzione del **ruolo unico dei dirigenti**, ancorché strutturato in articolazioni funzionali per macrosettori. Caso a sé resta quello dei medici per la loro spiccata valenza professionale.

E ancora, il **reclutamento**. A tale proposito si presentano come necessari e imprescindibili i seguenti ordini di interventi:

- *L'eliminazione di un sistema concorsuale oggi gestito separatamente, amministrazione per amministrazione*. I concorsi vanno indetti per grandi comparti amministrativi (ad es. dirigenti amministrativi centrali e periferici, professionalità sanitarie, presidi etc.) creando al termine delle selezioni graduatorie pubbliche dalle quali le singole amministrazioni che necessino di immissioni dirigenziali *obbligatoriamente attingano* secondo l'ordine (per evidente necessità di garanzia di imparzialità delle scelte).
- *Il superamento dello schema concorsuale basato (solo) su prove teoriche scritte e orali*. La valutazione dell'idoneità di un candidato

deve essere ampliata all'indagine su altri profili quali le esperienze professionali e di studio vissute sul campo, l'orientamento valoriale, le potenzialità e attitudini all'esercizio della funzione dirigenziale che il candidato manifesta. Non c'è niente di "soggettivo" o "eccentrico" in questi strumenti di valutazione, i quali, piuttosto, sono basati su precise e definite metodologie scientifiche e vengono impiegati in tante realtà anche pubbliche dei Paesi più avanzati.

- *Un sistema di garanzia assoluta dell'imparzialità e della terzietà dei soggetti esaminatori* dei candidati alla dirigenza, accompagnato tuttavia da metodiche tecnico-giuridiche capaci di ridurre al minimo l'ormai endemico fenomeno del rivoluzionamento degli esiti concorsuali a seguito di sentenze di annullamento e/o riforma degli esiti finali dei concorsi effettuati.
- *Il reclutamento e lo status di dirigente pubblico* non può avvenire con modalità diverse dal concorso pubblico relegando il reclutamento senza concorso a ristrette categorie di persone e, sempre, per incarichi temporanei sui quali non siano rinvenibili professionalità adeguate all'interno del ruolo dirigenziale.

Per concludere, in linea di continuità con quanto sopra esposto, nella direzione dei tagli agli sprechi e del rilancio dell'economia attraverso gli investimenti nelle pubbliche Amministrazioni, si propongono alcuni casi esemplificativi.

Le ipotesi di accorpamento di enti non sono un valore in sé: vanno bene se producono risparmi e servizi migliori, sono da respingere se creano più costi e minori utilità. E' questo il caso di un'eventuale aggregazione fra ACI, PRA e Motorizzazione: il primo un Ente pubblico non Economico, Federazione sportiva e Ente a natura associativa; il secondo un istituto regolato dal codice civile gestito dall'ACI dal 1927 e gli altri Uffici territoriali del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti. Non soltanto perché l'accorpamento non regge dal punto di vista tecnico giuridico ma soprattutto perché non può giovare ai fini della Spending Review, in quanto ACI non è ricompreso nel conto consolidato dello Stato, ha costo zero per la finanza pubblica ed anzi accorpendolo ad un Ministero si produrrebbero aggravii di spese sul bilancio dello Stato sia relativamente al personale da assorbire che anche rispetto a quelle inerenti a strutture e procedure da acquisire.

Lasciando al Ministero le competenze tecniche e valorizzando l'Ente pubblico non economico che da sempre è l'Agenzia pubblica dello Stato istituzionalmente preposta alla gestione dei servizi automobilistici, invece, si otterrebbero i risultati auspicati e cioè quello di migliorare i servizi agli utenti, di semplificare e ottimizzare processi e procedure, di non aumentare di un solo euro i costi a carico dello Stato e anzi di realizzare risparmi, generare economie e benefici a tutto vantaggio della P.A. e della collettività.

Campo indispensabile per produrre condizioni per lo sviluppo è quello, da sempre negletto, della **ricerca pubblica**. E' perciò quanto mai necessario ed urgente intervenire perché gli Enti pubblici di Ricerca versano in grandi difficoltà, senza dimenticare che, negli ultimi 15 anni, questi organismi sono già stati oggetto di un processo continuo di riorganizzazioni, soppressioni ed aggregazioni; una tale instabilità istituzionale ha condizionato negativamente lo svolgimento delle attività di ricerca e, anche a regime, non ha comportato un aumento dell'efficienza, della produttività e della competitività. Solo l'impegno e la dedizione delle comunità scientifiche sono riusciti, sino ad ora, a sopperire alle rilevanti carenze strutturali e di governo scientifico del Sistema ricerca.

Sono perciò possibili e auspicabili interventi di razionalizzazione degli Enti di ricerca purché in una prospettiva di valorizzazione del sistema e non di un suo ridimensionamento. Al Governo chiediamo, pertanto, di impegnarsi in un processo di rilancio strategico della ricerca pubblica, da costruire con il consenso e la partecipazione delle comunità scientifiche interessate. Gli interventi dovranno realmente migliorare l'efficienza degli Enti, responsabilizzando i ricercatori nella *governance* scientifica, stimolandone le sinergie e aumentando la loro competitività in ambito internazionale, e non puntare semplicemente al taglio di qualche poltrona di Presidente o di Direttore Generale.

E' altrettanto importante favorire ogni possibile sinergia tra gli ambiti della ricerca pubblica e privata, con un'attenzione rivolta anche alla ricaduta effettiva dei risultati nei processi produttivi.

La ricerca ha certamente bisogno di maggiori risorse (bisogna assicurare ai giovani che hanno le capacità di dedicarsi alla ricerca la possibilità di farla nel loro Paese) ma anche di liberarsi dai vincoli burocratici che la stanno soffocando. Occorre definire un nuovo sistema di regole specifiche per il mondo della ricerca, che non può

continuare ad essere amministrato con le regole di una qualsiasi amministrazione pubblica, in particolare per quanto riguarda il personale di ricerca. È quindi arrivato il momento di introdurre, anche in Italia, una normativa organica che riconosca e disciplini lo stato giuridico dei ricercatori e tecnologi degli Enti di ricerca in conformità ai principi della Carta europea dei ricercatori. Va inoltre superato l'attuale regime delle “competenze ministeriali” che ha prodotto la frammentazione del sistema, realizzando una nuova *governance* unitaria dei vari soggetti che operano nel sistema, necessaria per garantire la coesione delle politiche di ricerca.

Nessuna “rivoluzione” sarà possibile nella ricerca italiana se non verranno rimosse le cause che le impediscono di agire pienamente come volano della crescita e dello sviluppo del Paese: per tornare ad essere competitiva la ricerca ha bisogno che siano messi al centro del processo riformatore i ricercatori, ai quali si devono riconoscere gli stessi diritti e lo stesso status dei loro colleghi europei.

Anche il **sistema di istruzione** richiede una particolare attenzione nell’ambito delle politiche economiche e sociali, non solo per il suo valore strategico per lo sviluppo e l’occupazione delle nuove generazioni, ma per la necessità di un riordino della sua *governance* e per il definitivo passaggio da un impianto centralistico, non più rispondente alle esigenze dell’apprendimento delle discipline e dello sviluppo del sapere, ad uno nettamente autonomistico, già introdotto per legge dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso e boicottato nei comportamenti concreti in sede di attuazione. Eliminazione degli uffici periferici a livello provinciale dell’Amministrazione con le conseguenti economie, promozione delle reti di scuole per produrre massa critica, razionalizzazione delle attuali sedi di erogazione del servizio, ma soprattutto nuove risorse per mettere gli edifici in sicurezza e per introdurre meccanismi di promozione delle migliori prestazioni professionali, sono le vere emergenze del settore.

La **sanità** è un settore complesso, dove la dirigenza ha varie componenti, con formazione ed attività lavorativa molto diversificata. In particolare si è voluto attribuire al medico uno status di dirigente pubblico che è atipico rispetto ad un contesto dove la componente professionale è talvolta presente, ma mai preponderante, e dove prevalgono logiche gestionali ed economiche, piuttosto che obiettivi di efficienza clinica ed efficacia delle cure. Il medico avverte, quindi, una condizione di profondo disagio perché, da un lato, deve ottemperare ai propri doveri deontologici e professionali che richiedono una forte autonomia tecnico-

professionale nella diagnosi e terapia e, dall'altro, in qualità di dirigente dello Stato, deve ottemperare alle disposizioni di una P.A. che, per ovvi motivi, basa le proprie necessità su esclusivi aspetti di natura burocratico-amministrativa.

E' necessario, quindi, introdurre modifiche significative tese a differenziare quella medica dalle altre tipologie di dirigenza. La carriera del medico deve infatti tener conto delle effettive peculiarità del professionista che derivano, non solo, da un percorso formativo di elevata specialità ma, soprattutto, da un'attività che richiede elevate competenze tecniche con dirette responsabilità di natura gestionale strettamente legate ai processi decisionali di natura clinico-assistenziale.

Ne consegue la necessità di avere norme nazionali specifiche, indicanti i requisiti per progredire nella carriera e le modalità di verifica, ma soprattutto di abbandonare gli attuali meccanismi di incarico, non in grado di valutare le specificità della professione medica, passando ad un sistema che premia quello che il medico vale professionalmente, attraverso periodiche verifiche sull'impegno, sulla competenza, sulla capacità individuale e sui risultati clinici, basate su indicatori nazionali, eventualmente modulati sulle realtà regionali.

In sintesi, per fare sul serio non c'è bisogno di grandi rivoluzioni ma di comportamenti coerenti tra le linee di principio dichiarate e le azioni agite. Il "filo rosso" del cambiamento reale è costituito dalla netta separazione, in tutte le fasi della carriera dei dirigenti, tra l'azione politica e le scelte di carattere gestionale. Il rafforzamento del profilo dirigenziale, con le debite garanzie e se adeguatamente valutato, può diventare il punto d'appoggio indispensabile per far leva al fine di far decollare le pubbliche amministrazioni e, con esse, il sistema "paese".