Pubblica amministrazione: chiari gli obiettivi, poche le novità

Le linee programmatiche di riforma del pubblico impiego iniziano a delinearsi. In un'audizione alla Camera il ministro Madia ha tracciato il percorso che il Governo intende intraprendere. Chiari sono gli obiettivi, poche le novità. Mancano inoltre i dettagli tecnici per tradurre in realtà le iniziative presentate

di **Umberto Buratti**
Assegnista di ricerca presso l'Università di Bergamo e Adapt senior research fellow

La tabella di marcia dei "100 giorni" di "lotta durissima" per cambiare verso all'Italia secondo le indicazioni contenute nell'ormai famoso documento programmatico dal titolo "La svolta buona" prevede per il mese di aprile la **riforma della pubblica amministrazione**.

Aprile: il mese della riforma pubblica

Dopo diverse anticipazioni a mezzo stampa, è arrivata finalmente qualche indicazione in più sulle **prossime scelte in materia di lavoro pubblico** da parte del Governo guidato da Matteo Renzi. Il 2 aprile, infatti, il ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione, Marianna Madia, ha presentato le linee programmatiche della sua azione presso la Camera dei deputati. Il documento, in coerenza con il nuovo corso inaugurato dal Premier, appare snello e di facile lettura: **sei obiettivi "con precise azioni per realizzarli"**. Per stessa ammissione del ministro si sono voluti evitare sia un approccio prettamente ragionieristico sia un mero esercizio di stile accademico, affascinante sulla carta, ma poco perseguibile nella realtà.

Sei obiettivi per una nuova PA

Primo obiettivo è quello di **"semplificare l'amministrazione, il suo linguaggio, la sua azione"**. Non vi è dubbio sul fatto che qualsiasi cittadino italiano e qualsiasi impresa siano disposti a sottoscrivere *in toto* tale finalità. Quali le soluzioni proposte? **Tre** sono le **indicazioni fornite**. La **prima** consiste nel *"semplificare la semplificazione"* - gioco di parole affascinante, ma di per sé già un po' contorto - ovvero nel garantire una *governance* più efficiente nella fase attuativa della normativa. L'idea è quella di **dar vita ad un nuovo modello operativo** in accordo con l'Anci e la Conferenza delle Regioni finalizzato a *"blindare l'intesa attuativa su tutti i provvedimenti, prima ancora che vengano approvati"*. Solo dopo questa "blindatura" si passa all'adozione delle misure in Consiglio dei ministri.

La **seconda** indicazione fornita dalla titolare di Palazzo Vidoni consiste nell'impegno ad **attuare le misure già approvate dal Parlamento, ma ancora sospese** e non pienamente operative. L'**ultimo elemento**, invece, riguarda il futuro. Il Governo, infatti, si doterà di una **agenda per la semplificazione** che *"definisca obiettivi, responsabilità, scadenze e modalità di verifica dei risultati previsti"*. Il pro-

getto è volutamente aperto alla partecipazione dei cittadini e delle imprese che saranno invitati a dare il loro contributo in modo concreto al fine di snellire i procedimenti burocratici e il sistema amministrativo.

Al **secondo** posto della *to do list* si trova il **tema della trasparenza.** L'obiettivo in questo caso è **garantirla con azioni concrete**. Nella sua audizione il ministro porta **tre esempi**. Il primo, che riguarda la possibilità di auto-candidarsi per ricoprire ruoli all'interno di realtà pubbliche di rilievo in modo tale che i cittadini sappiano *"chi sono i candidati a una determinata carica"*. Tale buona prassi andrà sempre più incentivata e promossa. Il secondo, invece, investe il tema della trasparenza strumentale che coincide con la pubblicazione on line delle spese effettuate dalla pubblica amministrazione, ma anche degli incarichi conferiti. Su questa strada, sostiene il ministro, molto è stato fatto. Il passo da compiere ora è dirigersi verso la trasparenza finale che misura e rende pubblici i "prodotti dell'azione amministrativa". Questo è il terzo esempio esposto davanti ai membri delle Commissioni della Camera dei deputati.

Nel concreto le **indicazioni fornite sono piuttosto scarne**. Il documento parla di un impegno per il rispetto del Testo unico sulla trasparenza del 2013 e di una maggiore determinazione nell'adozione di politiche basate sul principio degli *open data*. Non mancano, in chiusura di questa parte del programma, un richiamo all'Agenda digitale e un investimento in tal senso da parte della presidenza del Consiglio anche in vista di un uso ottimale delle risorse comunitarie in arrivo per il periodo 2014-2020.

Il **terzo obiettivo** consiste nel **riportare "le persone e le loro competenze al centro dell'azione amministrativa".** Il titolare di Palazzo Vidoni è stato sul punto piuttosto chiaro: non è possibile una riforma del comparto pubblico senza un **reale coinvolgimento delle persone** che quotidianamente operano e lavorano al suo interno. Le soluzioni tecniche delineate sono quelle che maggiormente hanno fatto discutere e hanno sollevato più di una perplessità nelle scorse settimane.

Con la staffetta generazionale si avranno "rinnovamento, cambiamento e competenze fresche"

Al primo posto, infatti, vi è il **progetto "staffetta generazionale"**. Il punto di partenza è la considerazione secondo cui un blocco del *turnover* non serve all'amministrazione pubblica in quanto esso è *"un meccanismo orizzontale e non selettivo"*. Al contrario, il settore pubblico ha bisogno *"di cambiamento, di rinnovamento e di competenze fresche"*. Il progetto "staffetta generazionale", che per bocca dello stesso ministro sarà "grande", servirà proprio a questo scopo. I primi ad essere toccati dalla riprogrammazione saranno i dirigenti pubblici seguiti dai dipendenti più prossimi al pensionamento. Il **"ricambio" tra giovani e vecchi** oltre a **garantire un *turnover* delle competenze** permetterà ai primi di **vedersi aprire la strada di un impiego pubblico sicuro**, che oggi invece appare loro preclusa, e alle casse dello Stato una riduzione dei costi. La staffetta, infatti, non andrà a discapito delle misure di riduzione della spesa introdotte a partire dal 2011.

La seconda misura tocca un punto cruciale e dolente del sistema amministrativo italiano: il **precariato**. Il ministro nella sua relazione ha precisato che **due sono le situazioni da sanare**. Da un lato, **coloro che** hanno **vinto un concorso pubblico** e **sono in attesa di assunzione**. Dall'altro, **i "precari" in genere**. Nel primo caso, il titolare di Palazzo Vidoni prevede come soluzione la **riserva di alcuni posti** durante la prossima immissione di personale. Nel secondo caso, invece, l'idea è quella di **attribuire un punteggio** a coloro che hanno avuto un rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione da far valere durante le procedure concorsuali. La linea di demarcazione tra le due possibilità è una affermazione di principio: non basta esser precari in generale per poter "vantare" dei diritti nei confronti dell'assunzione nel comparto pubblico. Il testo della relazione, però, presenta sul punto una **contraddizione**. Qui, infatti, si dice che occorre essere responsabili nell'affermare il principio che *"coloro che non hanno vinto un concorso pubblico non hanno gli stessi diritti di coloro che un concorso pubblico a tempo indeterminato lo hanno sostenuto e superato"*. Il problema del precariato, però, nasce più che altro da **coloro**

che, avendo vinto concorsi pubblici per posti a tempo determinato, **si vedono più volte reiterati i propri contratti** di lavoro **e sperano in una successiva stabilizzazione**. Se occorre tracciare una linea di demarcazione di principio allora questa deve essere posta proprio su un simile aspetto. L'**assunzione a tempo determinato** va intesa in quanto tale e non come possibile canale per un futuro inserimento *sine die* nel comparto pubblico.

Terzo tassello nelle politiche di (ri)valorizzazione del personale consiste nella **mobilità**. L'aspetto più rilevante della relazione del ministro riguarda l'idea di uscire da una visione della stessa incentrata in un'ottica emergenziale. La mobilità invece deve essere letta come un'occasione per mappare le competenze presenti nella pubblica amministrazione e al contempo pianificare le *skills* di cui si avrà bisogno in futuro. Tale lavoro è finalizzato a **garantire una possibile *job rotation*** all'interno del pubblico impiego sia tra comparti che tra diversi livelli amministrativi. Per tale motivo *"occorre che venga definito un allineamento delle diverse tabelle retributive e degli inquadramenti"*.

Al **quarto posto** degli obiettivi del Governo si trovano **le iniziative rivolte ai dirigenti pubblici.** Nei mesi scorsi i toni utilizzati dal Premier lasciavano trasparire l'avvento di una nuova stagione di conflitto tra politica e "alta burocrazia". Il documento presentato dal ministro Madia, invece, usa toni più concilianti che si possono ritrovare sin dal titolo scelto per questa sezione del documento: *"Dirigenti pubblici protagonisti delle riforme"*. Nell'idea del titolare di Palazzo Vidoni il cambiamento della pubblica amministrazione deve iniziare "dalla testa". Partendo da un simile presupposto vengono delineate **tre linee d'azione**. La prima investe la questione dell'**introduzione di un ruolo unico della dirigenza** per *"mettere ordine nelle retribuzioni e consentire una reale mobilità tra le amministrazioni, con la rotazione degli incarichi"*. La creazione di un *"corpo dirigente unitario"* però è possibile solo se si garantisce, contemporaneamente, una **selezione rigorosa e comune**. Il ministro prevede un potenziamento del ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione e del reclutamento tramite la procedura del corso-concorso.

> *In agenda il ruolo unico della dirigenza, una selezione rigorosa e un'attribuzione ponderata degli incarichi*

La seconda linea di azione tocca il **meccanismo dell'attribuzione degli incarichi**. Si parte dalla centralità della valutazione che deve essere costante e finalizzata allo sviluppo di carriera. Qui, il ministro afferma che mai una simile **utilizzazione del procedimento valutativo** è stata pensata, anche se ciò non è del tutto vero. Basti pensare al meccanismo premiale previsto con il Dlgs n. 150/2009. L'assegnazione degli incarichi, poi, deve avvenire in modo **trasparente**. Questi devono avere **natura temporanea** *"affinché nessun dirigente possa rimanere nella stessa postazione oltre un determinato periodo di tempo"*. Non solo. Nel caso in cui un dirigente durante la propria carriera rimanga senza incarico, occorre consentirgli di ricollocarsi, anche solo temporaneamente, nel settore privato e di poter tornare, eventualmente, all'interno del comparto pubblico, in un secondo momento. Il **rapporto tra pubblico e privato** è al centro anche della terza e ultima linea di azione di questa sezione della relazione del ministro. Sul punto si valuta positivamente la **possibile osmosi tra i due settori**. Lo **scambio di competenze**, a livello dirigenziale, viene colto con favore. Questo, però, per realizzarsi ha necessariamente bisogno di un meccanismo virtuoso e di controllo che eviti storture già verificatesi nel passato.

In **penultima posizione** si ritrova il **tema della conciliazione vita-lavoro.** Lo sguardo del ministro si rivolge alle **donne che lavorano nel comparto pubblico**. Per costoro sono ancora difficili i percorsi di carriera apicali o di avanzamento progressivo fino a raggiungere i vertici amministrativi. La soluzione ideata consiste nella **valorizzazione degli strumenti di flessibilità** per favorire la presenza sul lavoro e la cura familiare. Diverse sono le proposte enucleate: si va da una valorizzazione del telelavoro all'incentivazione della presenza di nidi all'interno delle amministrazioni, passando dalla riforma del part time.

In **sesta posizione** si trova l'obiettivo rubricato **"utilizzo efficiente del denaro dei cittadini".** L'oggetto principale è, ancora una volta, la **spending review** intesa non solo come meccanismo emergenziale per

recuperare risorse, ma come *"occasione per una grande riorganizzazione dello Stato"*. Sulla revisione della spesa le ambizioni del Governo e del ministro sono rilevanti. Col processo, infatti, si intende finanziare il taglio dell'Irpef promesso entro il mese di maggio. A questo, il titolare di Palazzo Vidoni aggiunge la copertura economica da destinare all'avvio della staffetta generazionale per la quale è già partito il confronto con i sindacati. Nel sesto obiettivo viene fatta rientrare **anche la lotta alla corruzione**. Qui si prevede una piena attuazione della legge 190/2012 da accompagnare ad un suo perfezionamento in corso d'opera. Con il nuovo presidente della Autorità nazionale anticorruzione è in cantiere un piano di prevenzione da rendere operativo in tutte le amministrazioni.

Le reazioni delle parti sociali

Una prima verifica in merito alle proposte enucleate dal ministro Madia è offerta dalle **posizioni dei principali sindacati** italiani del pubblico impiego. **Cgil, Cisl e Uil non hanno risposto in modo unitario** e nei commenti espressi a margine dell'audizione è possibile rinvenire **sfumature diverse**. Critica appare la Fp-Cgil che, al netto delle buone intenzioni del programma, denuncia come inaccettabile lo scambio tra riduzione dell'Irpef in busta paga e rinnovi contrattuali. La Cisl, invece, si è espressa tramite il segretario generale Raffaele Bonanni che si dichiara interessato al progetto della staffetta generazionale a patto che prima si dia vita ad un vero e proprio piano industriale per la pubblica amministrazione che ancora manca. Anche la Uil-PA per bocca del suo segretario generale apre una linea di credito al progetto. Tuttavia, pure in questo caso, viene sottolineata la necessità di dare maggiori indicazioni sui rinnovi contrattuali.

Nella loro differenza le tre posizioni hanno un **denominatore comune**: la critica al ministro di aver presentato un **documento ancora molto generico** che non entra nello specifico dei problemi e delle soluzioni. Quando lo fa, regna comunque una buona dose di indeterminatezza. A ben vedere questo aspetto risulta essere il più problematico. Il "manifesto" del Governo Renzi, infatti, risente molto di un'impostazione che mira più a cercare l'effetto comunicativo che la soluzione tecnica. **Nessuno 'a priori' può dirsi contrario** alla semplificazione del comparto pubblico (obiettivo 1), al rafforzamento della trasparenza (obiettivo 2), alla valorizzazione delle competenze dei dipendenti (obiettivo 3), alla riscoperta della dignità e dell'impegno della dirigenza pubblica (obiettivo 4), ad una maggiore conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro (obiettivo 5) e, da ultimo, ad una lotta alla corruzione più forte (obiettivo 6). Il **nodo semmai è come tecnicamente raggiungere i target prefissati**. Su questo punto il ministro ha dato solo prime indicazioni assai generiche.

Se si prescinde per un momento da **tali (gravi) mancanze**, non si può non vedere **però** come il documento abbia **qualche merito di fondo**. Questo lo si ritrova soprattutto nei toni utilizzati. Sono **sparite**, almeno per il momento, **le guerre mediatiche contro i nullafacenti e i fannulloni** tipiche della stagione 2006-2009. La stessa avversione contro gli alti burocrati e i Mandarini di Stato, fomentata dal Premier Renzi in persona, lascia spazio a **espressioni più concilianti**. Mancano anche i toni ultimativi e da "fine del mondo" tipici della stagione di Governo del senatore Monti.

Un **clima più favorevole** permetterà forse un dialogo meno teso tra le parti. Al netto dell'attuale generalità delle proposte, nel documento vi sono poi **spunti interessanti e innovativi** come la valorizzazione delle competenze del personale o un uso della mobilità in ottica di *job rotation*. **Su tali elementi bisognerà concentrare l'attenzione** e vedere se veramente daranno vita ad una nuova organizzazione del sistema pubblico. Molto probabilmente, **però, i prossimi mesi saranno occupati dalla prevedibile** e prevista **polemica sulla staffetta generazionale**. In effetti lo strumento presenta alcuni vantaggi ma anche evidenti contraddizioni in termini di equità sociale. Non è tanto, come suggerito da alcuni primi commenti, il fatto che la staffetta sia un privilegio garantito solo ai dipendenti pubblici. Questo, infatti, non è vero. Diverse sono le iniziative, finanziate con i soldi della collettività, a favore di un medesimo progetto per i lavoratori privati. Il vero nodo di giustizia sociale riguarda, semmai, la **questione degli esodati** sulla quale ancora permangono molte incertezze. Prepensionare i dipendenti della pubblica amministrazione, mentre rimane aperto ancora quel fronte, fa sorgere **più di un dubbio e di una perplessità**. ●