

## **Reinventare lo Stato**

### **Obiettivo produttività**

Il Governo appare consapevole di dover produrre riforme strutturali utili ad elevare la produttività di tutti i fattori per rendere il nostro Paese maggiormente competitivo. Non a caso, dopo il mercato del lavoro e l'istruzione, il riordino dello Stato è oggetto di una ampia possibilità di interventi con la recente legge delega 124/2015. Una attenzione specifica merita il sistema giudiziario, dal più immediato impiego delle tecnologie ad una auspicabile riforma dell'ordinamento.

Siamo in un momento storico di forti cambiamenti indotti da processi economici, demografici e tecnologici, per affrontare i quali occorre un adeguato ripensamento del settore pubblico, partendo da una primaria valutazione su cosa esso debba fare e come, nelle sue diverse forme dirette e indirette (enti, agenzie, partecipate), nei suoi diversi livelli di governo, attraverso la eventuale delega sussidiaria di funzioni pubbliche a professioni ordinistiche o corpi intermedi.

Possiamo dire che in Italia il settore pubblico drena molte risorse ma al contempo non assicura servizi adeguati a dispetto del numero di strutture competenti e del personale assunto, direttamente o attraverso enti e società partecipate e controllate. La contraddizione è particolarmente evidente nel Mezzogiorno ove si registrano i più alti costi, le più alte tasse locali e i peggiori servizi al punto che la prima politica per superare il divario territoriale dovrebbe consistere in un vero programma di *institution rebuilding* nell'area in cui maggiori sono i vizi della ridondanza e della inefficienza, peggiore è lo stato delle autonomie locali e delle Regioni, maggiore il bisogno di un contesto istituzionale efficiente per la crescita dell'economia e della società.

### **La visione**

Prima di analizzare le possibilità della recente legge delega, vorremmo sollecitare una visione quanto più consapevole e condivisa sul futuro dello Stato italiano anche alla luce degli ormai prossimi, e auspicabili, interventi correttivi della Carta Costituzionale che investono non solo "i rami alti", con la semplificazione del processo legislativo e, alla luce della riforma elettorale, con un assetto di tendenziale premierato forte.

## AMICI DI MARCO BIAGI

ASSOCIAZIONE PER LA CULTURA RIFORMISTA

---

La parte più convincente della riforma riguarda, a nostro avviso, il Titolo quinto perché corregge l'albero storto del nostro federalismo, afferma il primato dello Stato unitario e dell'interesse nazionale, modifica il riparto delle competenze superando il pasticcio di quelle "concorrenti", dà rilievo a parametri di efficienza come i costi e i fabbisogni standard, consente il commissariamento diretto non più solo dei Comuni ma anche delle Regioni e, attraverso la cd. clausola di supremazia, un più generale potere surrogatorio ogni volta che appare non garantita l'unità economica e giuridica della Repubblica. Ne dovrebbe emergere uno Stato nazionale più coeso, nel quale le autonomie regionali e locali dovrebbero definirsi a geometria variabile, differenziate in base ad oggettivi parametri di efficienza cui potrebbero corrispondere maggiori o minori livelli di capacità istituzionale propria. Macroregioni e associazioni obbligatorie di comuni per bacini minimi di utenza potranno garantire autonomie responsabili e sostenibili.

Occorre comunque ricordare che se in Italia la fragilità dello Stato affonda le sue radici nella debole storia unitaria e nei confusi processi di decentramento, in tutti i Paesi occidentali, sollecitati dai nuovi bisogni di sicurezza della società, anche alla luce della "fourth revolution" tecnologica che ha investito in primo luogo la dimensione terziaria, si esaminano riforme rivolte a "reinventare lo Stato" secondo la appropriata definizione di Micklethwait e Wooldridge. Il crescente clima di sfiducia nelle istituzioni pubbliche e nelle pubbliche amministrazioni, che si traduce anche in una disaffezione al voto sempre più ampia, deve indurre i decisori a scelte coraggiose, ancorché pragmatiche e gradualistiche, che spesso comportano scomposizione e ricomposizione dei fattori perché i nuovi bisogni e le nuove soluzioni non possono sempre sommarsi alla dimensione preesistente. Ne devono essere oggetto tanto le funzioni d'ordine, a partire da quelle dedicate alla sicurezza, quanto i servizi direttamente erogati alle comunità.

Suggeriamo che in parallelo - teoricamente sarebbe stato meglio prima - rispetto ai processi regolatori, il Governo definisca dei quasi "piani industriali" per le grandi funzioni pubbliche come ha in parte ipotizzato per l'istruzione. In particolare avvertiamo il bisogno di reinventare l'organizzazione della sicurezza a tutti i livelli, dai pericoli dell'uomo a quelli della natura, del governo dell'economia dai mercati finanziari alle reti infrastrutturali alla diplomazia commerciale, del sistema integrato di protezione e sicurezza sociale per un nuovo welfare quanto più personalizzato, dell'apprendimento iniziale e permanente per l'occupabilità. In questi ambiti entrano in gioco i rapporti tra ministeri centrali, le loro articolazioni territoriali, le agenzie e gli enti controllati, i corpi autonomi, le Regioni, i Comuni e le loro società partecipate, secondo sedimentazioni che possono essere progressivamente districate se vi è un'idea del possibile punto di arrivo. Ovviamente senza rigide pianificazioni formali ma con un approccio più sostanzialista e pragmatico.

A ciò si dovrebbe aggiungere il necessario ripensamento del rapporto tra le funzioni pubbliche e le autorità di controllo affinché la doverosa autonomia di queste ultime non significhi rinuncia all'esercizio di doverose funzioni di governo dell'interesse generale come è accaduto nel caso delle telecomunicazioni. Il tutto nel quadro dei processi di integrazione europea che devono essere ragione di convergenza verso le migliori pratiche. Anche se noi, fino ad ora, abbiamo spesso aggiunto regole e sovrastrutture alle già invasive pretese dell'Unione.

### **Gli indirizzi di riforma**

Dal punto di vista degli strumenti, si tratta in fondo di ripartire dalle parole guida degli anni '90: riorientare le funzioni dai procedimenti ai risultati, reingegnerizzare i processi in base alle tecnologie (allora primordiali, oggi rivoluzionarie), accompagnare la contabilità finanziaria con quella economica, responsabilizzare la dirigenza, remunerare in base al merito i dipendenti.

Nell'attesa di rivedere e superare la frammentazione delle funzioni con gli auspicati piani industriali occorre quindi puntare ancora su tre fattori determinanti: Programmazione, Capitale umano, Tecnologie includendo i Big data amministrativi.

La *spending review* non deve essere più un compito assegnato dall'Europa, ma un'esigenza sentita dagli italiani di avere apparati più efficienti ed efficaci, superando il tradizionale approccio normativo. Servono piani obbligatori di razionalizzazione che abbiano come protagonista la digitalizzazione per superare la frammentazione, ridurre l'intermediazione inutile, contenere i costi di funzionamento (spazi e personale), ridurre i tempi, semplificare i rapporti con i cittadini. Valorizzare i controlli sui risultati e sulla qualità dei servizi riducendo quelli formali significa applicare ovunque la contabilità analitica, il controllo di gestione e della performance di Ente.

Realizzare una tendenziale convergenza tra pubblico e privato nella gestione delle risorse umane significa:

- 1) assegnare ai contratti nazionali la definizione e l'aggiornamento di strumenti integrativi di Welfare cui anche i dipendenti pubblici devono poter accedere;
- 2) coinvolgere i lavoratori attraverso la contrattazione di prossimità per condividere le economie, aumentare la flessibilità organizzativa, realizzare vera formazione;
- 3) introdurre l'apprendistato come ordinario canale di ingresso, omologare la disciplina del licenziamento;

- 4) rivedere la retribuzione accessoria, semplificandone l'erogazione, collegandola alla performance dell'ente e alla qualità dei servizi erogati, negandola in presenza di patologie (es. comune in dissesto, mancata spesa fondi UE, ritardi opere, ecc.).

Lo scenario per le organizzazioni pubbliche, particolarmente in ritardo sul fronte della revisione dei processi, è quello di vedere meno dipendenti ma più qualificati e meglio pagati. Lo stesso si avverte nella dirigenza pubblica: numerosa, ben retribuita ma non secondo criteri di risultato, burocratica, poco manageriale e incapace di innovare perché indotta a privilegiare i soli profili formali e a temere una responsabilità contabile per lo più altrettanto formale.

Per evitare quindi che ogni riforma/innovazione si riveli autoreferenziale, occorre mettere al centro i servizi e l'utilità pubblica in modo che l'*accountability* della politica e dell'amministrazione sia verificata sui risultati sostanziali e non sugli adempimenti formali. Per questo sarebbe utile redigere e predisporre nei vari ambiti classifiche e ranking sulla performance degli enti e la qualità dei servizi, funzione che potrebbe rientrare nei principi di potenziamento della PCM.

### **Come declinare al meglio i principi di delega**

#### **Digitalizzazione**

Per evitare che il processo di modernizzazione venga ulteriormente frenato dai tempi e dai ritmi delle norme e delle circolari, è importante assicurare subito la realizzazione della Identità digitale.

Essenziale è il ruolo primario dello Stato centrale su investimenti e standard così da garantire piena interoperabilità all'intero sistema delle PA. Preliminare è la individuazione dei processi e dei procedimenti che devono essere digitalizzati, per realizzare una contestuale semplificazione legislativa e amministrativa. Si deve quindi disporre una ricognizione obbligatoria dei procedimenti gestiti dalle singole amministrazioni, individuare i modelli di eccellenza, semplificare e garantire la erogazione dei servizi *on line*. L'obbligo di comunicazione con Posta elettronica certificata può condurre alla smaterializzazione degli atti tra le amministrazioni e tra queste e le persone giuridiche per arrivare gradualmente anche alle persone fisiche. Supporto e assistenza con i Fondi UE (PON *Governance*) possono diffondere l'erogazione *on line* dei servizi.

### **Semplificazione, inizio attività e silenzio assenso**

Circa l'individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva, appare necessario individuare quelli a cui non si applica, il nucleo ristretto di casi a cui applicare le tradizionali autorizzazioni, al di fuori del quale si procede con l'istituto dell'inizio attività e del silenzio assenso, e tutti i casi in cui professionisti ordinistici o corpi sociali possono operare in via sussidiaria.

### **Semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza**

Prevedere una forte semplificazione, con un orientamento della trasparenza ai risultati e alla performance sostanziali rispetto ai piccoli contenuti formali che distraggono utenti ed operatori pubblici sollecitando tutti a guardare il dito ma non la luna.

### **Riorganizzazione dello Stato**

Vi sono oggi le condizioni per coraggiosi processi di razionalizzazione delle strutture pubbliche attraverso la ricognizione delle convenienze tra funzioni dirette o esternalizzate (*to make or to buy*), la verifica comparata con metodologie economiche e non giuridiche, comunque comparate per uffici simili, dei fabbisogni di personale, la analisi delle sovrapposizioni con particolare attenzione alla presenza dello Stato nei territori. Se da un lato sono possibili vere e proprie cancellazioni come nel caso delle DPL e DRL del Ministero del Lavoro (superate dalle nuove agenzie e dalla tecnostruttura dell'Inps), proprio il disegno di riforma costituzionale e in esso l'obiettivo di garantire l'unità giuridica ed economica della Repubblica anche con poteri di surroga dello Stato, impongono di consolidare il ruolo delle Prefetture quali sedi di garanzia dello Stato unitario, di presidio della sicurezza, di impulso e coordinamento alle funzioni decentrate dei ministeri, di monitoraggio preventivo ma non formalistico degli andamenti della finanza regionale e locale con il compito di concorrere alla raccolta dati per il calcolo dei costi e fabbisogni standard.

### **Dirigenza**

Segnaliamo in particolare: la organizzazione di un mercato unico della dirigenza, la possibilità di partecipare agli interPELLI per nuovi incarichi solo ad 1 anno dalla scadenza dell'incarico in essere, la presenza nelle Commissioni di un rappresentante della dirigenza, l'allungamento della durata della mobilità pubblico-privato da 5 a 10 anni e la valorizzazione delle esperienze realizzate nel privato come in altre amministrazioni, la programmazione dei concorsi da parte delle singole Commissioni, la programmazione in riduzione nei primi tre anni di applicazione della normativa, una specifica attenzione al reclutamento di dirigenti tecnici esperti in fondi UE, bilancio, *procurement*.

Le ambiguità dei principi di delega non devono consentire di mettere in discussione la separazione tra le funzioni di indirizzo politico e quelle di attuazioni amministrativa introdotte dal d.lgs. 29/93. Si tratta piuttosto di portare a compimento quella scelta sanzionando gli organi di indirizzo politico che non adottano i programmi e non fissano gli obiettivi entro il 30 marzo di ogni anno utilizzando la contabilità economica ed il *budgeting* (oggi il 34% dei dirigenti non ha risorse assegnate), inibendo retribuzioni di risultato in caso di fissazione degli obiettivi oltre il 30 giugno dell'anno di riferimento, liberando da responsabilità contabile gli organi politici per gli atti amministrativi e rendendo tuttavia certa e limitata ai casi di dolo o colpa manifesta quella dei dirigenti, assegnando all'Autorità anticorruzione il compito di certificare la scelta o la conferma del dirigente in base ai criteri oggettivi della comparazione dei titoli e dei risultati conseguiti. Guai a noi se mescolassimo funzione politica invasiva e responsabilità dei soli dirigenti.

### **Lavoro nelle pubbliche amministrazioni**

In questo ambito, come già rappresentato, i principi e criteri di delega appaiono timidi. Sostanzialmente si rimane intrappolati in un modello vecchio e che ha rivelato tutti i suoi fallimenti in termini di cattivo reclutamento, cattiva gestione e retribuzione del personale, aumento della rigidità, aumento dei costi, ricorso illegittimo al lavoro flessibile e altro. Eppure la scommessa della contrattualizzazione era superare ed evitare tutto questo. Mancano purtroppo principi di delega sulla mobilità e sulla contrattazione, così come sui modelli di inquadramento e di retribuzione.

Occorre allora valorizzare al massimo i principi di delega dell'art. 17 della legge 124/2015 nei seguenti termini:

1. una gestione manageriale delle risorse umane eliminando le dotazioni organiche, lavorando obbligatoriamente sui fabbisogni, le competenze, ma rendendo flessibili profili e formazione;

2. rivedere le norme sul lavoro flessibile introducendo subito l'apprendistato, individuare i casi e i limiti per proroghe e rinnovi, eliminare il ricorso ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, prevedere un favor per la somministrazione che evita le pressioni sulla stabilizzazione e favorisce la ricollocazione eliminando i vincoli su direttivi e dirigenza;
3. semplificare le procedure di valutazione in connessione con un sistema di programmazione certo, chiaro e responsabilizzante;
4. rivedere il sistema disciplinare prevedendo l'indennizzo in luogo del reintegro in caso di vizi formali del procedimento e aumentando le fattispecie *ex lege* di licenziamento disciplinare.

Il principio di delega contenuto all'art. 16 della legge, per la redazione di un decreto di semplificazione in materia di rapporti di lavoro nella PA, parla di "risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia", il quale, pur essendo debole e incerto, potrebbe essere utilizzato per superare gli ostacoli che si frappongono alla necessaria convergenza tra settore pubblico e settore privato.

### **Società partecipate**

Nonostante i diversi fallimenti aziendali e le molte norme, non si è riusciti sin qui a porre un freno al fenomeno delle società partecipate, trasformatosi da strumento economico a problema sociale.

Il maggiore ostacolo oggi nel ridurre e razionalizzare le società partecipate, sottoponendo quanto più a gara i relativi servizi, è dato dalla difficoltà a ricollocare il gran numero di dipendenti. I recenti pareri delle Autorità per la concorrenza e contro la corruzione in materia di "clausola sociale" ci dicono che essa non può rappresentare un vincolo per le offerte migliori che utilizzano più tecnologie o che riorganizzano attività storicamente viziate da rapporti sindacali collusivi come nel caso del trasporto pubblico locale ove recentemente è stato rinnovato il contratto nazionale con aumenti per tutti nonostante si tratti di aziende in stato di fallimento tecnico. Per questo si propone di introdurre misure per la ricollocazione del personale, incluse modalità di accompagnamento alla pensione nei tre anni che ne precedono la effettiva fruizione. Si propone quindi di escludere norme vincolanti di trasferimento e/o acquisizione da parte del soggetto subentrante del personale già occupato.

Serve un chiarimento circa la rilevanza della differenza di norme oggi esistente tra le società iscritte e quelle non iscritte all'elenco dell'Istat in base al SEC 2010. Occorre prevedere, in caso di costituzione di società partecipata o acquisizione di quote, che l'amministrazione

## **AMICI DI MARCO BIAGI**

---

ASSOCIAZIONE PER LA CULTURA RIFORMISTA

pubblica individui l'area interna o il ramo d'azienda da trasferire o sopprimere, con certificazione da parte degli organi di controllo interno. L'Organo di vigilanza previsto dagli schemi di decreto legislativo devono prevedere il coinvolgimento di un rappresentante del Ministero del lavoro e del Ministero dello sviluppo economico per supportare i processi di razionalizzazione e ristrutturazione.