



PRIMO CONTRIBUTO DI ANDIGEL (Associazione Nazionale dei Direttori generali degli Enti Locali) AL “PIANO INDUSTRIALE” PRESENTATO DAL MINISTRO BRUNETTA IL 28 MAGGIO 2008

A una prima lettura, il piano industriale presentato dal Ministro Brunetta con le linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione è interessante e denso di contenuti da approfondire. Si tratta di una proposta di azione ampia, ambiziosa e potenzialmente incisiva. Segna il passaggio dalle osservazioni critiche sullo stato esistente al primo delinearsi di azioni positive per modificarlo.

E' proprio in questa fase che occorre individuare le energie positive e innovatrici che possono rappresentare la leva per rendere operativo il piano.

I Direttori generali riuniti in ANDIGEL valutano con grande positività il segnale di innovazione che giunge al mondo della Pubblica Amministrazione con questo piano industriale e sono pronti a dare il proprio contributo per una efficace attuazione del piano.

Per definizione il ruolo del direttore generale è orientato a sviluppare un sistema di misurazione dei risultati dell'attività della pubblica amministrazione e ad assumersi la responsabilità che da questo consegue-

La riflessione sviluppata presenta una doppia matrice, con forti accenti critici e aperture di fiducia ed è sorretta da una visione per lo più economica del rapporto di lavoro pubblico e dei modelli organizzativi della Pubblica Amministrazione.

Il limite di un approccio di questo tipo può essere quello derivante dalla scarsa differenziazione, a livello analitico e propositivo, fra i molti modelli organizzativi esistenti.

Non esiste un solo paradigma della Pubblica Amministrazione italiana e sarebbe un errore generalizzare e standardizzare fenomeni e misure per realtà assai diverse.

Il benchmarking, cui il documento destina una certa attenzione, è in questo senso pratica da incentivare anche fra i vari settori e comparti della PA, prima ancora che orientamento alle migliori pratiche dell'impresa.

Il documento pone le premesse quindi per realizzare un forte piano di innovazione nella PA e quindi necessita di sviluppi per individuare il quadro delle proposte di azione e il conseguente piano di formazione e aggiornamento indispensabile sostegno alle azioni d'intraprendere.

1. Di particolare interesse risulta il tema della valorizzazione - e non della introduzione tout court - della responsabilità datoriale, alla quale già fanno riferimento norme, riflessioni scientifiche, pronunce giurisprudenziali e soprattutto esperienze di primaria importanza in tema di gestione delle risorse umane, di sicurezza sul lavoro.

Il tema della valorizzazione deve esaltare e non trascurare il tema, fondamentale, della distinzione fra politica e gestione. Un obiettivo da sostenere sarebbe quello di rafforzare con poteri reali la responsabilità datoriale gestionale e varare criteri condivisi per la valutazione di risultato degli amministratori pubblici sulla base degli obiettivi dei programmi di mandato, oltre i passaggi elettorali.

E' fondamentale, in questo ambito, riproporre con forza progettuale e idee nuove la questione del consolidamento e dello sviluppo del ruolo e dei poteri del direttore generale, naturale punto di riferimento per affermare i valori della responsabilità e della gestione efficiente¹.

In questo senso occorre che laddove il direttore generale sia nominato (mantenendo la durata del contratto legata al mandato dell'amministratore) abbia poi la responsabilità dell'affidamento degli incarichi dirigenziali e della relativa valutazione di risultato, strumenti indispensabili per generare a

¹ Cfr. La ricerca *"La gestione manageriale delle amministrazioni comunali. Segretario comunale o direttore generale?"*, http://www.direttorigenerali.it/documenti/0/300/310/311/ricerca_storlazzi_dg_SGmag08.pdf

catena un processo di responsabilizzazione chiara per tutti i dirigenti e collaboratori.

Alla politica spetta il compito di individuare obiettivi di carattere generale, comprensivi delle dimensioni economiche coinvolte, da assegnare al direttore generale e poi di misurarne il raggiungimento.

L'esperienza dei direttori generali degli enti locali da dieci anni presenti nei comuni e nelle province che li hanno nominati, ha dimostrato la percorribilità di questa strada (cfr. ricerca "La figura del direttore generale degli enti locali a dieci anni dalla sua istituzione" <http://www.andigel.it/documenti/0/300/310/310/ricercadg.pdf>).

2. Riteniamo parziale porre l'accento solamente su uno schema basato sulla cultura del solo provvedimento: emettere il provvedimento resta fondamentale ma, nel farlo, occorre ricordare che la Pubblica Amministrazione deve vivere di procedimenti efficienti, non solo di atti ben costruiti e confezionati in breve termine. Spesso l'attenzione sul "progetto speciale o straordinario" rischia di lasciare l'attività ordinaria o, meglio strutturale, a languire in una progressiva e inconsapevole perdita di efficacia e di efficienza nonostante questa sia l'attività che assorbe il 90% delle risorse umane ed economiche degli enti.

3. Rinnovare e rendere più incisiva la valutazione del personale è possibile e necessario: il raggiungimento dell'obiettivo passa attraverso una più marcata considerazione dei comportamenti dirigenziali, per apprezzare o sanzionare la capacità di risposta rapida e positiva alle esigenze di cittadini e imprese. La premessa analitica è condivisibile, nella parte relativa al capitale umano e ai livelli retributivi. La produttività ed efficienza nella PA sono certamente basse nella media ma non sempre. Il vero problema è individuare le sacche di inefficienza e sanzionare e stimolare le organizzazioni poco adeguate e

contemporaneamente sostenere l'eccellenza, presente soprattutto negli enti territoriali.

4. La selezione, la valutazione e la gestione improntati al merito e alla trasparenza, con una netta prevalenza dei meccanismi premiali individuali e di gruppo di lavoro sono da sempre scelte associative convinte, ma occorre affrontare un confronto molto serrato con il sindacato per vincere la battaglia.

E' indispensabile essere ancora più incisivi nel delimitare le materie oggetto di contrattazione sindacale evitando residue forme confuse di cogestione che sono generate dalla ambiguità delle norme contrattuali, oltre che ovviamente dalla scarsa volontà di applicarle nella loro portata innovativa.

E' da sostenere la rivalutazione del ruolo del dirigente pubblico, con una netta scelta per la mobilità sistematica degli incarichi e per il rafforzamento del peso della retribuzione di risultato, rispetto all'esistente.

In particolare occorre che la mobilità all'interno degli enti dei dirigenti sia considerata normale e fisiologica sulla base di reali incarichi dirigenziali a tempo determinato (come già avviene teoricamente per tutti i dirigenti anche assunti a tempo indeterminato) eliminando "clausole di salvaguardia" che rendono vana nei fatti questa possibilità.

Occorre che anche la mobilità tra enti sia ancor più incoraggiata non escludendo la possibilità di incentivare uscite dall'ente.

Punto fondamentale è la conferma di margini economici per il miglioramento della produttività che però superino la logica "distributiva" oggi presente nei contratti collettivi per cui prima si definisce l'ammontare del fondo e poi si individuano obiettivi cui legare la distribuzione. Occorre invece che lo stesso ammontare del fondo sia vincolato all'effettivo raggiungimento degli obiettivi (che ovviamente devono prima definire indicatori misurabili sui quali decidere il raggiungimento).

5. Il fine di avere maggiore rigore e migliori risultati nei controlli su produttività e assenze si può raggiungere senza varare nuove norme, ma con una rinnovata attenzione all'applicazione dell'apparato esistente. Un cardine essenziale è rappresentato dalla leale e fattiva collaborazione fra le varie PA, oggi ancora carente e non sistematica.

6. La riforma del sistema della contrattazione collettiva è ormai questione indilazionabile e dovrà riguardare: contratti triennali, riduzione dei comparti, tempi certi e più rapidi nella trattativa, rinnovamento reale dei soggetti trattanti e completo ripensamento della funzione Aran, redistribuzione delle materie di competenza della contrattazione nazionale, con attribuzione di maggiore spazio alla contrattazione decentrata territoriale (e non solo di ente).

A questo scopo il piano evidenzia giustamente che, per il comparto delle autonomie locali, occorre maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione degli enti locali e delle loro associazioni in sede di contrattazione nazionale.

Un secondo nodo è inoltre individuabile nel potenziale “conflitto di interessi” che vede gli stessi dirigenti al tavolo della contrattazione che deve definire le regole che saranno poi applicati agli stessi dirigenti.

I Direttori generali, per il ruolo che rivestono e per il fatto di non essere sottoposti ai contratti collettivi pubblici, sono nelle condizioni per poter svolgere questo compito in maniera efficace, tecnicamente preparata e senza potenziali conflitti di interesse.

7. Per quanto riguarda la tematica e la finalità della riorganizzazione, un sì convinto può essere pronunciato a favore della mobilità delle funzioni e della misurazione della qualità dei servizi. E' il caso di ripensare in maniera approfondita il tema delle sponsorizzazioni, a favore di una più sistematica e responsabile collaborazione, istituzionale e societaria, fra pubblico e privato.

8. Il recupero strutturale di efficienza può e deve arrivare anche e soprattutto attraverso la riduzione della catena decisionale e l'ulteriore razionalizzazione del rapporto dirigenti/personale, con la previsione di strumenti, convenzionali e non (esodo agevolato e recesso per giusta causa organizzativa), per favorire ulteriori e marcati processi di riorganizzazione.

In tema di formazione occorre giungere ad un sistema che porti ad una regia il percorso di formazione della dirigenza pubblica. Eliminando enti e realtà che rischiano di disperdere energie e risorse pubbliche in direzioni non chiaramente definite e a volte autoreferenziali, e che non creano una sana gestione operativa coinvolgendo in modo trasparente e corretto il mercato della formazione che trova esperienze ormai consolidate sia nelle università pubbliche che in quelle private.

L'obiettivo deve essere di poter dotare il paese di dirigenti la cui formazione sia universalmente riconosciuta in quanto autorevole evitando la proliferazione di "albi" ed agenzie che limitano di fatto l'accesso delle migliori energie verso questi ruoli e che invece mantengono in vita garanzie e tutele che non stimolano l'innovazione continua che deve caratterizzare il ruolo del dirigente pubblico lungo tutto il percorso professionale.

9. Importanti possono infine essere gli interventi relativi agli strumenti operativi, a condizione di intervenire con decisione e tempestività in primo luogo sull'Aran. In particolare, è fondamentale ripensare e ridisegnare a fondo la missione Aran, non più soggetto attivo, ma soggetto tecnico, consulente e facilitatore tecnico della contrattazione.

Roma, 4 giugno 2008

Per ANDIGEL
Il Presidente
Michele Bertola