

# **Per il bene dell'Italia.**

**Programma di Governo 2006-2011**

# Una pubblica amministrazione di qualità



# La funzione dell'Amministrazione Pubblica

*Il centrodestra ha mostrato la massima indifferenza ad ogni misura di modernizzazione e di miglioramento del sistema amministrativo italiano. Si è limitato a riprendere, con decenni di ritardo, la convinzione espressa ormai venticinque anni fa da Ronald Reagan e che può sintetizzarsi così: l'amministrazione non è la soluzione del problema, ma costituisce il problema, e va quindi, per quanto possibile, ridotta, cancellata, limitata.*

*Questa fallimentare concezione - ormai abbandonata in tutto il mondo persino dagli epigoni più convinti del reaganismo e del thatcherismo - è stata peraltro solo sbandierata dal centrodestra, che invece, alla prova dei fatti, ha aumentato i costi e le spese dell'amministrazione, operando una politica di appropriazione, aumento delle nomine politiche, eliminazione di regole. La qualità dei servizi è stata trascurata, e questi sono stati affidati e servizi al di fuori dell'amministrazione senza gare e senza trasparenza.*

*Il governo Berlusconi non ha prodotto, come aveva promesso, meno Stato e più mercato, ma, piuttosto, allo stesso tempo apparati pubblici più pesanti e trasferimento di ricchezza non verso il mercato, ma a favore di pochi e ben selezionati privati.*

*In contrasto con tutto ciò si registra una forte domanda di servizi pubblici. Lo confermano tutte le analisi multiscopo sulle preferenze espresse dagli italiani. Gli italiani chiedono un'amministrazione che tuteli i loro diritti: una scuola migliore, servizi sanitari di serie A al sud come al nord, sicurezza e vivibilità del territorio in cui abitano, sostegno alle attività economiche che conducono.*

*Chiedono una amministrazione migliore, che non sprechi, che sappia essere trasparente e dare fiducia e che sappia prendere decisioni complesse: qualità essenziali per il successo di ogni politica.*

*Bisogna quindi partire dalla convinzione che un'amministrazione migliorata è la garanzia più forte per i diritti delle persone, per la coesione del paese, per lo sviluppo e per la crescita.*

Partiamo dal presupposto che un'amministrazione capace, efficiente, autorevole e credibile è uno strumento essenziale di ogni sistema democratico, perché è dalla qualità dell'amministrazione che dipendono la qualità dell'attuazione delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini.

Il sistema amministrativo italiano è ancora lontano dall'aver le caratteristiche di capacità, efficienza e credi-

bilità necessarie per assicurare buone politiche pubbliche e piena garanzia dei diritti e richiede, quindi, un'azione politica decisa e concreta.

Formuliamo le nostre proposte partendo da alcune convinzioni:

- il sistema amministrativo è necessariamente ispirato ai principi del pluralismo e dell'autonomia. L'Europa, lo Stato, le regioni, gli enti locali, ma anche le università, le scuole, gli enti associativi, non possono essere ridotti ad unità o collocati secondo una rigida gerarchia: in una società moderna i loro valori e interessi devono essere capaci di integrarsi. L'efficacia di un'amministrazione dipende quindi innanzitutto dalla sua capacità di fare sistema;
- la capacità di agire e di decidere dipende, innanzitutto, dalla qualità e dalla competenza delle strutture amministrative: l'amministrazione ha bisogno di persone altamente qualificate, di capacità tecniche, di un patrimonio di conoscenze condivise. Altrimenti sarà preda degli interessi particolari, incapace di formulare strategie e di controllare i propri fornitori, come di valutare la qualità dei servizi che essa stessa rende e di migliorare i propri costi e i propri rendimenti;
- vi sono beni pubblici che non possono essere prodotti dal mercato e che sono essenziali per la vita e lo sviluppo del paese, così come vi sono azioni di contesto – il supporto all'internazionalizzazione delle imprese o la diffusione dell'innovazione tecnologica – che devono avere dimensione di sistema. In questi casi la responsabilità pubblica deve essere chiara e trasparente.

## Una Amministrazione che aiuti la crescita economica e sociale

*Se l'economia stenta è anche perché il centrodestra non sa utilizzare l'amministrazione come leva dello sviluppo. Nel marzo 2001, esattamente al termine della stagione di riforme amministrative del centrosinistra, l'OCSE rilevava il cammino compiuto dall'amministrazione italiana nel percorso di modernizzazione (privatizzazione, liberalizzazione, semplificazione, riduzione dei costi), con ricadute positive sul ritmo dell'economia.*

*Un ritmo superiore a quello ottenuto nell'intero periodo del governo Berlusconi (l'economia italiana è cresciuta nel 2001 più di quanto abbia fatto complessivamente dal 2002 al 2005). Si consideri negli stessi anni il centrosinistra realizzò anche una politica di contenimento della spesa e di riduzione del debito alla quale il settore pubblico ha dato il proprio contributo.*

*Il governo di centrodestra ha paralizzato e abbandonato un processo di innovazione degli apparati pubbliche che si era sviluppato per tutti anni novanta, e consegna al Paese una amministrazione indebolita, priva guida stabile, degli investimenti necessari per consentire il suo posizionamento in un più ampio progetto di governo del paese.*

Le nostre proposte si basano sui principi della strategia di Lisbona, varata nel 2000 dai governi dell'Unione europea. In questa cornice inseriremo la nostra azione di rilancio dell'amministrazione italiana, come determinante fattore di impulso e sostegno allo sviluppo economico, alla riconversione del sistema produttivo, alla realizzazione delle infrastrutture per competere nell'economia globale. Una amministrazione più efficace è essenziale per attrarre investimenti produttivi, creare valore sociale e materiale e migliorare la competitività del paese.

Intendiamo lanciare un piano di riforma dell'amministrazione con tre obiettivi:

- creare un ambiente più favorevole agli investimenti, alla crescita, alla competitività del nostro sistema produttivo;
- migliorare la qualità dei servizi ai cittadini;
- ridurre i costi della macchina amministrativa rispetto al PIL.

Il piano si articola in specifiche azioni:

- fare della qualità dei servizi e delle prestazioni una priorità strategica e, insieme, un parametro per misurare successi e insuccessi;
- sostituire alla cultura burocratica la cultura del risultato, della soddisfazione dell'utente e della loro valutazione;
- ripristinare il principio della imparzialità delle amministrazioni, della autonomia e responsabilità dei dirigenti, fermare la deriva verso lo spoil system e il clientelismo;
- valorizzare il lavoro pubblico e la sua qualità, ripristinando il concorso come principale strumento di reclutamento dei migliori e investendo sul capitale umano delle amministrazioni;
- utilizzare fino in fondo le ICT come risorsa per reingegnerizzare i processi e i prodotti delle amministrazioni;
- ridurre i carichi regolativi e burocratici (i tempi e i costi) gravanti sulle famiglie e sulle imprese, ripristinando gli strumenti di revisione e riqualificazione del sistema normativo e dei procedimenti amministrativi abbandonate dal centrodestra;
- adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un sistema decentrato, che richiede amministrazioni territoriali con capacità di gestione ma anche un'amministrazione centrale in grado di riconvertirsi per gestire un

sistema a rete;

- diffondere programmi e incentivi per le forme sostenibili e solidali di consumo delle amministrazioni: energia solare, biologico, prodotti equi e solidali, riuso dei software tra amministrazioni.

Questo piano è trasversale all'intero programma di governo dell'Unione. Ne contraddistinguerà l'agenda dalle prime battute, anche se la sua realizzazione completa richiederà un impegno costante per l'intera legislatura.

Avranno però carattere prioritario:

- l'attivazione di una task force di giovani funzionari sulle azioni del piano per l'amministrazione, soprattutto selezionando dall'esterno una nuova generazione di professionisti, concretizzando quello che il presidente Ciampi ha chiamato "vendemmia annuale". 1000 giovani laureati, forti delle competenze tipiche delle nuove generazioni di professionisti: l'orientamento alle relazioni/conessioni in rete, la proiezione internazionale, le forme multimediali di comunicazione. Giovani brillanti che rafforzeranno in modo stabile le professionalità dell'amministrazione.
- l'impegno a rendere, entro la metà della legislatura, ogni singolo servizio erogato dall'amministrazione nazionale valutabile dal suo diretto utente, persona o associazione o impresa. Un progetto senza precedenti nella storia italiana.

Servirà un grande impegno organizzativo. I risparmi derivanti dalla riduzione dei costi forniranno le risorse necessarie.

## Un'Amministrazione più responsabile

*Nel 2001 il centrodestra ha raccolto l'eredità di un sistema di finanza pubblica risanato, ma ha dimostrato di non saper condurre un'efficace politica di governo dei conti pubblici. Consegna al Paese un bilancio rovinoso, rappresentato in maniera emblematica dalle disinvolute successioni al vertice del Ministero dell'economia e delle finanze.*

*Il fallimento del governo riguarda sia l'andamento del deficit e del debito pubblico, sia il deterioramento del sistema di regole relative al controllo dei conti pubblici e le relazioni di carattere finanziario tra il governo nazionale e quelli regionali e locali. Regole che avrebbero dovuto essere sviluppate e rafforzate in vista del federalismo fiscale.*

*La realtà è stata molto diversa:*

- le spese volte a soddisfare gli interessi dei rappresentanti

- di governo – le consulenze, gli incarichi ad esterni, le spese di rappresentanza – sono cresciute in modo abnorme;*
- *si è abbandonata la progettazione di seri sistemi di programmazione strategica e controllo di gestione;*
  - *si è ricorsi al meccanismo cosiddetto "tagliaspese", che interviene con rozze riduzioni di stanziamenti in misura uniforme su tutti i settori e le attività, fuori da ogni logica organizzativa e di programmazione. Si è tagliato insieme l'utile e il superfluo, mettendo a rischio il funzionamento di servizi essenziali e ponendo pesanti ipoteche sul futuro con l'annullamento di politiche di investimento. Tale sistema ottiene peraltro risultati solo temporanei, rinviando il problema all'anno successivo;*
  - *si è tentato di scaricare sulle regioni e sugli enti locali, colpendo indiscriminatamente nel mucchio, il maggior peso dell'onere di riduzione dei costi, bloccando al contempo le aliquote regionali: ne hanno risentito i servizi in primo luogo. Il governo ha poi violato l'autonomia regionale e locale, entrando nel dettaglio delle spese da tagliare;*
  - *le spese realizzate al di fuori dei vincoli di trasparenza sono cresciute, e si è ricorsi massicciamente a deroghe e poteri speciali;*
  - *si sono duplicate le strutture, continuando ad ampliare le strutture centrali dei ministeri in contrasto con la logica del decentramento.*

*I costi delle amministrazioni hanno così continuato a lievitare senza che i servizi migliorassero, anzi, con una riduzione e un peggioramento dei servizi resi.*

Puntiamo a creare un circuito virtuoso tra finanza pubblica, amministrazione e servizi al cittadino. Partiamo per questo da alcuni principi guida:

- *responsabilizzare le amministrazioni, garantendo finanziamenti certi, non modificabili unilateralmente in corso di gestione (come è accaduto con il decreto tagliaspese), ma monitorando in modo continuo gli andamenti tendenziali di spesa;*
- *ancorare le variazioni di spesa agli aumenti di produttività e di qualità dei servizi;*
- *riprendere lo sviluppo degli strumenti di valutazione e controllo di gestione e diffonderli in tutto il sistema amministrativo;*
- *attivare contratti di servizio, nella cornice dei livelli essenziali delle prestazioni, a garanzia dei diritti dei cittadini;*
- *rafforzare il patto di stabilità con regioni ed enti locali, fissando obiettivi e i vincoli che tutte le amministrazioni si impegnano a rispettare;*
- *superare le duplicazioni di strutture, rafforzando la missione dell'amministrazione centrale come amministrazione che indirizza e garantisce la coesione e la coerenza nel sistema del suo complesso, riducendo le tante sovrapposizioni.*

Per realizzare questi principi dovremo utilizzare diversi strumenti: un intervento normativo che riprenda la riforma della struttura del bilancio dello stato e delle regole di contabilità pubblica e procederà verso la piena responsabilizzazione dei singoli ministeri e delle singole unità amministrative.

Occorre inoltre razionalizzare il sistema dei controlli, definendo chiaramente, a seconda del tipo di amministrazione, i modelli che consentano di evitare inutili duplicazioni di procedure. Una adeguata riforma degli organi di controllo deve avere da un lato l'obiettivo di non porre vincoli procedurali impropri al corretto svolgimento dell'attività negoziale delle amministrazioni, ma dall'altro deve garantire l'efficacia e la tempestività del controllo e l'autonomia degli organi preposti.

In concreto, è necessario:

- approvare il "budget di ministero", lasciando inalterato il potere di decisione del parlamento sulle leggi di settore, ma riducendo le unità di voto sulle spese di funzionamento;
- potenziare i meccanismi di gestione di questo budget, consentendo a ciascun livello di gestione il potere di compensare le voci di spesa all'interno dello stanziamento assegnato;

Occorre, inoltre, mettere in opera i seguenti piani d'azione:

- potenziamento dei sistemi di programmazione e controllo, che oggi appartengono più alla retorica che alla reale vita delle amministrazioni. È prioritario costruire efficaci sistemi di programmazione strategica e di controllo, e creare un sistema di incentivi per favorire il ricorso a questi strumenti. La verifica della qualità e dell'attendibilità dei servizi di controllo dovrebbe essere affidata ad un organismo composto di pochi e autorevoli membri, operante presso la Presidenza del Consiglio;
- predisposizione, entro il primo anno di vita del governo, di uno strumento quadro per la definizione, in ogni amministrazione, di un contratto di servizio con i cittadini, le imprese, le associazioni ecc. che metta in trasparenza i doveri delle amministrazioni, e sperimenti, prima e generalizzi, poi, strumenti di esigibilità a favore di queste categorie e di sanzione per le amministrazioni inadempienti;
- introduzione di meccanismi per correlare fortemente incrementi di spesa a incrementi di produttività, sia per i rinnovi contrattuali del personale, sia per la modernizzazione e definizione di affidabili indicatori di performance;
- ridefinizione del patto di stabilità interno tra governo ed sistema delle autonomie territoriali in modo da vincolare queste ultime a comportamenti rigorosi e virtuosi ma solo in termini di saldi complessivi di bilancio.

L'iniziativa legislativa deve essere attivata prioritariamente, per consentire di impostare il bilancio 2008 secondo le nuove regole.

Il piano per i sistemi di programmazione e controllo rientra tra le nostre priorità di carattere organizzativo e questa strumentazione dovrà concretizzarsi già nel corso della programmazione delle attività 2007. Lo stesso per quanto concerne la ridefinizione del patto interno di stabilità.

Il piano per il collegamento tra produttività e spese richiede un periodo di impostazione più ampio e graduale. Il meccanismo infatti deve fondarsi su plausibili sistemi di misurazione della produttività, che saranno ampiamente sperimentati nel corso dei primi due anni della legislatura.

## Una decisa azione per la semplificazione

*Dopo l'esperienza del governo di centrodestra, resta poco del grande sforzo realizzato al termine degli anni novanta sui temi della semplificazione e del miglioramento della qualità della regolazione.*

*Il governo Berlusconi si è trascinato in una situazione di paralisi ed inerzia, senza realizzare alcun intervento di semplificazione o di modernizzazione, anche laddove laddove sarebbe stato utile ed importante il semplice proseguimento delle azioni realizzate negli ultimi anni dei governi di centrosinistra.*

Puntiamo ad un forte investimento politico nella semplificazione, nella delegificazione e nel miglioramento della qualità della regolazione. E' condizione essenziale per accrescere la competitività del paese e dare certezza all'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza, a tutti i livelli di governo.

Dobbiamo realizzare tale investimento attraverso una forte cooperazione tra Governo, Regioni ed enti locali e la consultazione delle parti sociali, per definire un accordo ed un impegno a misurare i risultati periodicamente, in termini di riduzione effettiva degli atti, dei tempi e dei costi per imprese e cittadini.

Questi i nostri primi obiettivi:

- la riduzione dei tempi e dei costi degli adempimenti burocratici delle imprese ai livelli delle migliori performance europee e OCSE;
- la realizzazione degli sportelli unici del cittadino, che evitino le peregrinazioni tra amministrazioni e consentano di accedere ad uffici e da un unico punto presso il Comune;

- la progressiva eliminazione dei certificati;
- la rimozione degli ostacoli normativi che impediscono di effettuare on line le procedure amministrative di maggiore impatto per cittadini ed imprese.

Per realizzare questi obiettivi dovremo:

- utilizzare a pieno la legge annuale di semplificazione, sia liberalizzando molte attività, sia - laddove l'autorizzazione deve permanere - ricorrendo a tecniche di semplificazione per garantire al cittadino e all'impresa tempi rapidi e certi;
- ridurre il numero delle leggi e riordinare il sistema normativo attraverso codici di settore e testi unici;
- rendere trasparente e controllabile la durata dell'azione amministrativa assicurando la conoscibilità, on line, dello stato di avanzamento di ogni pratica;
- mettere a regime l'AIR (analisi d'impatto della regolazione) per gli schemi di atti normativi del governo al fine di valutarne preventivamente i costi e i benefici per i cittadini, le imprese e le stesse amministrazioni.

Serviranno molteplici strumenti: innovazione organizzativa, uso delle tecnologie, formazione e motivazione del personale, responsabilizzazione della dirigenza, comunicazione.

La misurazione dei risultati e la collaborazione con le parti sociali deve consentire di introdurre i correttivi necessari per procedere alla semplificazione.

Questi i tempi che prevediamo per l'attuazione delle varie misure:

- apertura dei tavoli di consultazione con le parti sociali e con le Regioni e le autonomie locali 60 giorni;
- riduzione dei tempi e costi degli adempimenti burocratici delle imprese ai livelli delle migliori tempi e performance europee e OCSE tre anni;
- rimozione degli ostacoli all'operatività degli sportelli unici già previsti, loro diffusione su tutto il territorio e sanzioni per i comuni inadempienti a partire dalla metà del 2007. Effettiva unificazione nello sportello delle funzioni amministrative. Informatizzazione e messa in rete dei dati (back offices) dello sportello;
- completa eliminazione dei certificati entro la legislatura;
- rimozione degli ostacoli normativi che impediscono di effettuare on line le procedure amministrative entro 1 anno;
- messa a regime dell'Air entro 1 anno;
- adozione della disciplina per l'indennizzo del cittadino e dell'impresa in caso di mancato rispetto dei tempi di conclusione del procedimento entro 1 anno.

Per la realizzazione di queste politiche sarà essenziale:

- il ruolo di cabina di regia della Presidenza del Consiglio,

- con un impegno in prima persona del Presidente del Consiglio;
- la costituzione di una task force per la semplificazione e la qualità della regolazione;
  - conoscenza del punto di vista dei destinatari nelle diverse fasi della politica di semplificazione, istituendo una sede di consultazione delle parti sociali ed adottando procedure standard e trasparenti.

## I vantaggi dell'informatizzazione

*L'e-government può rappresentare una leva essenziale per la modernizzazione della pubblica amministrazione e per soddisfare sia esigenze interne sia esigenze degli utenti esterni.*

*Esso è anche un fattore importantissimo per lo sviluppo economico del paese. Per questo, esso deve essere implementato in modo strategico e intelligente, in stretto collegamento con i processi di semplificazione amministrativa e procedimentale.*

*Il governo di centro-destra, invece, ha determinato una forte frattura tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa, separando le rispettive responsabilità tra il Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica e il Dipartimento per la Funzione Pubblica. In tal modo il governo ha reso più appariscente un tema rispetto al quale non si sono registrati risultati concreti.*

*Sul fronte dell'accertamento dell'identità in rete, il governo di centrodestra non è del resto stato in grado di rendere fruibile a tutti la c.d. carta di identità elettronica, aggiungendo invece ulteriori elementi di complicazione. Tra strumenti simili ed autorizzazioni alle singole amministrazioni per crearne di propri si è venuta a creare una vera "giungla" di documenti di identificazione.*

Intendiamo da un lato rilanciare l' e-government per una radicale semplificazione e ridefinizione dei rapporti tra utenti e cittadini e dall'altro superare la frattura tra innovazione tecnologica ed innovazione amministrativa.

Svilupperemo l'e-government parallelamente e strumentalmente ai processi di semplificazione, con particolare riguardo ai seguenti fattori-chiave:

- la semplificazione dei procedimenti per poter utilizzare le potenzialità degli strumenti informatici e telematici;
- la condivisione degli archivi e delle informazioni tra le amministrazioni, stimolando lo scambio dei dati tra di esse.

Questo disegno di modernizzazione della pubblica amministrazione deve essere realizzato a tutti i livelli di gover-

no, in particolare a quello degli enti territoriali minori, titolari di gran parte dei servizi alla persona.

Prevediamo quindi la stipulazione di un Patto per l'Innovazione tra Governo, Regioni, Enti Locali e Parti Sociali, che permetta di coordinare e condividere le azioni e i progetti per l'innovazione.

I nostri principali obiettivi sono:

- la velocizzazione dei procedimenti attraverso la gestione automatizzata dei flussi procedurali;
- il controllo sui tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e conoscenza immediata, da parte degli utenti, dello stato di avanzamento della pratica.

Per quanto concerne le azioni di front-office, invece:

- lo sviluppo accelerato di servizi innovativi alle persone, in forma digitale;
- lo sportello unico del cittadino come punto di accesso unificato;
- lo sviluppo dell'accesso ai servizi con diversi canali, integrati tra loro (telefono, web, fax, mail etc.);
- la personalizzazione del rapporto tra amministrazione e cittadino, in modo che l'amministrazione sia in grado di anticipare le esigenze del cittadino, evitando incomprensioni e duplicazioni di dati e contatti;
- la progressiva eliminazione dei certificati (decertificazione), mettendo in rete gli archivi delle amministrazioni che detengono i principali dati oggi autocertificati da cittadini e imprese, e sviluppando un apposito strumento di accesso per i dipendenti pubblici.

Servirà di una pluralità di interventi, rivolti ai diversi livelli di governo, con un'azione coordinata e condivisa in grado di monitorare e guidare tutto il processo.

Al livello centrale, la priorità sarà quella di rafforzare la capacità di governo di tali processi di innovazione. Dovremo ricongiungere Funzione Pubblica e Innovazione Tecnologica per ricomporre la frattura tra gli aspetti organizzativo-funzionali e quelli tecnologici.

Il secondo punto è un'azione di sistema finalizzata al rafforzamento e all'immediata fruibilità dei diversi sistemi informativi. È quindi particolarmente importante il rilancio e il potenziamento della carta di identità elettronica, strumento privilegiato in materia di identificazione in rete per l'accesso ai servizi che richiedono l'accertamento dell'identità.

Sotto il profilo infrastrutturale, dovremo assicurare lo sviluppo della banda larga su tutto il territorio nazionale, fino ai piccoli comuni, permettendo a questi ultimi di connettersi in rete e consentendo agli utenti dei rispettivi territori di accedere comodamente all'e-government.

Dovremo incentivare gli operatori privati a rendere disponibile su tutto il territorio nazionale servizi di connettività a banda larga e prevedere, eventualmente e in via sussidiaria, un intervento pubblico nelle aree disagiate, dove il mercato non riesce ad operare.

Infine, dovremo tradurre in pratica le dichiarazioni di principio in favore della diffusione dell'Open Source nelle amministrazioni. Questa risorsa allevierà la dipendenza dalle onerose licenze commerciali.

Le Regioni dovranno garantire agli enti del territorio la disponibilità delle infrastrutture tecnologiche di base e dei servizi di connettività e di interoperabilità, ed erogare ai comuni i servizi di supporto alla cooperazione applicativa, alla gestione dell'identità e i servizi di interscambio e notifica con le amministrazioni centrali.

Al livello locale, i comuni dovranno essere interessati da un'opera di radicale ammodernamento attraverso:

- informatizzazione dei servizi;
- realizzazione della piena interazione tra livelli amministrativi centrali e comunali;
- assicurazione della piena circolarità anagrafica, permettendo l'accesso alle basi dati anagrafiche dei comuni da parte di tutte le altre amministrazioni e sviluppando l'indice delle anagrafi;
- sviluppo del sistema di interscambio Catasto-Comuni e dei servizi di gestione dell'identità.

Dovremo quindi sostenere la capacità di progettazione e di realizzazione da parte dei comuni, incentivare forme di gestione associata dei servizi e sviluppare forme di outsourcing per la costituzione di centri servizi.

In questo piano assumeranno particolare importanza:

- la realizzazione di un punto unico di accesso per ogni amministrazione nazionale entro il 2007;
- l'interconnessione delle principali banche dati delle amministrazioni centrali, da realizzarsi entro il 2008;
- la diffusione della carta d'identità elettronica al 50 per cento della popolazione entro il 2007 e al 100 per cento entro il 2008.

# Un'Amministrazione imparziale

*Una delle più pesanti eredità che gli anni del governo Berlusconi lasciano sull'assetto complessivo delle amministrazioni pubbliche è il travolgimento del principio di imparzialità che la Costituzione pone alla base dell'operato degli apparati pubblici.*

*Nella logica del disegno costituzionale uno dei fondamenti dell'imparzialità dell'agire amministrativo si trova in una dirigenza selezionata con forme trasparenti, che operi sulla base di una propria competenza tecnica, restando distinta dagli indirizzi politici che pure attua. Un'amministrazione al servizio di tutti, non del governo.*

*Oggi la macchina amministrativa italiana è peggiorata nell'efficacia, feudalizzata e fidelizzata dalla politica:*

- *nel 2002, con la cd legge Frattini, il governo ha rimosso tutti i dirigenti generali dell'amministrazione centrale, dichiarando cessati i loro contratti di lavoro con una operazione senza precedenti nella storia delle istituzioni italiane;*
- *in quella stessa occasione il governo ha sostituito centinaia di dirigenti rimossi con persone di propria fiducia, senza alcuna attenzione ai principi del merito e della competenza;*
- *l'obiettivo di una dirigenza asservita è stato perseguito anche strumentalizzando e distortendo meccanismi come le forme di contratto a tempo determinato, previsto negli anni novanta per portare competenze professionali nuove in ambito amministrativo;*
- *a più riprese il governo ha tentato, in chiusura di legislatura, di regolarizzare centinaia di portaborse, anche "regalando" la qualifica di dirigente.*

Bisogna da subito restituire alla dirigenza amministrativa lo statuto di imparzialità che merita.

Partiamo dall'esigenza di rendere netta e visibile la demarcazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione e concreto svolgimento dell'azione amministrativa. Queste ultime sono spettano ai dirigenti.

Per questo vogliamo innanzitutto ribadire il principio della supremazia del contratto di lavoro e, più in generale, i limiti della politica nei confronti dell'amministrazione e della dirigenza. Di conseguenza:

- *non ripeteremo il modello della legge Frattini e non procederemo in nessun caso a cessazione dei rapporti di lavoro;*
- *torneremo al contratto come sede per la negoziazione di obiettivi, oggetto e durata dell'incarico;*
- *fisseremo un tetto ai contingenti di personale dei gabinetti e degli altri uffici di diretta collaborazione.*

Dovremo ripristinare, in secondo luogo, una logica di distinzione di ruoli e affermazione del principio della valutazione, sulla base di una migliore capacità del vertice politico di definire programmi ed obiettivi verificabili.

Sarà quindi necessario:

- istituire un meccanismo di accesso per concorso alla qualifica di direttore generale, per assegnare anche i posti di vertice delle amministrazioni a persone scelte con procedure trasparenti e nel corso delle quali si confrontano diversi curricula;
- sviluppare reali sistemi di valutazione delle performance dei dirigenti;
- la Presidenza del Consiglio deve assumere la responsabilità e l'impegno politico di condizionare la provvista di risorse di ciascuna amministrazione del governo, già dal primo anno, all'avvio di seri sistemi di valutazione dei risultati;
- trasformare l'attuale comitato tecnico presso la Presidenza del Consiglio in un organismo che certifica le metodologie di valutazione adottate in ciascun ministero.

Un serio sistema di valutazione è una garanzia per il dirigente, che potrà essere confermato o sostituito solo sulla base di una valutazione certificata. Dovremo anche rafforzare i meccanismi di accesso alla dirigenza basati sul merito e sulla competenza, privilegiando effettivamente il concorso pubblico come strumento principale di selezione e favorendo l'accesso dall'esterno invece che i meccanismi di promozione riservati agli interni.

Un ulteriore piano di azione riguarda le procedure di preposizione del dirigente mediante conferimento di incarico. Su questo punto intendiamo:

- introdurre un meccanismo per accertare che i candidati posseggano i requisiti professionali e la competenza necessari, in relazione agli specifici incarichi da conferire. Tale valutazione deve essere affidata ad una commissione neutrale, posta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e caratterizzata da elevato profilo tecnico, sul modello della Civil Service Commission in Gran Bretagna per tutti gli incarichi dirigenziali. Nella fase transitoria di prima applicazione, tale Commissione valuterà la sussistenza di tali requisiti nei titolari degli incarichi conferiti nell'ultimo anno di governo e degli incarichi in corso di svolgimento da almeno due anni che non abbiano passato alcuna verifica;
- riportare alla normalità gli incarichi ad esterni. Questo utile strumento è stato ampliato a dismisura e distorto nella sua filosofia di base: oggi viene utilizzato principalmente per la cooptazione di personale fiduciarmente scelto dalla politica o per progressioni verticali fuori da ogni controllo e verifica. Occorre ripristinare dei tetti rigorosi al ricorso a questi incarichi e ribadire il carattere di temporaneità.

Intendiamo mantenere una cadenza serrata sul percorso per l'introduzione della valutazione della dirigenza, con i seguenti passi:

- con la prima finanziaria del governo i bilanci dei ministeri verranno impostati consentendo nuovi investimenti relativi al personale solo a quelli che utilizzano un sistema di valutazione della dirigenza accreditato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- sempre per il 2007 intendiamo superare, definitivamente, l'attribuzione "a pioggia" della parte di retribuzione destinata al risultato;
- a partire dal 2008, nei ministeri che non hanno in funzione un sistema di valutazione saranno congelate le retribuzioni di risultato, e verranno ridotti gli stanziamenti destinati alle spese degli uffici di diretta collaborazione. Sempre a partire dal 2008 i risultati del sistema di valutazione ed il posizionamento dei singoli dirigenti sono resi pubblici.

## Promuovere la professionalità del lavoro pubblico

*La stagione riformatrice del centrosinistra ha profondamente innovato la materia del pubblico impiego, portando finalmente a regime la c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro.*

*La parificazione tra impiego pubblico e privato è stata raggiunta grazie all'introduzione di alcuni principi chiave quali la separazione tra fonti pubblicistiche e privatistiche della regolazione del rapporto di lavoro, la valorizzazione della contrattazione collettiva, la più marcata separazione tra indirizzo politico degli organi di governo e potere gestionale della dirigenza. Il coronamento di questo percorso è stato il testo unico in materia di pubblico impiego.*

*Il centrodestra, tuttavia, ha posto in essere una serie di iniziative che hanno colpito pesantemente la funzionalità di tale riforma:*

- con la cd legge Frattini del 2002 si è operata una massiccia operazione di spoils system, con l'obiettivo di ottenere una dirigenza totalmente fidelizzata;
- attraverso il costante blocco delle assunzioni per le amministrazioni centrali e i fortissimi limiti in tal senso per le amministrazioni locali si è prodotto un forte invecchiamento, si è bloccata l'acquisizione di nuove competenze e professionalità;
- si è fatto ricorso sistematicamente alle consulenze esterne, anche per lo svolgimento di funzioni proprie dell'amministrazione;
- con la politica organizzativa degli apparati non si è tenuto conto della rispondenza tra il personale in servizio e i carichi di lavoro dei vari;

- infine con i reiterati ritardi nei rinnovi contrattuali si è determinata nei lavoratori appartenenti al pubblico impiego demotivazione e dequalificazione.

*Questo è il frutto della stagione di governo che si conclude, nella quale si sono sommate la pregiudiziale ostilità al mondo del lavoro pubblico, l'utilizzo pervasivo delle amministrazioni pubbliche come territorio di conquista e appropriazione, la totale assenza di investimenti mirati a potenziare il percorso virtuoso avviato dal governo di centrosinistra.*

A fronte di questo panorama desolante proponiamo una serie di iniziative rivolte al miglioramento della qualità del lavoro pubblico, un piano volto a:

- ripristinare il principio dell'imparzialità delle amministrazioni, dell'autonomia e responsabilità dei dirigenti misurata sui risultati conseguiti, fermando la deriva verso lo spoil system;
- valorizzare il lavoro pubblico e la sua qualità, con un forte investimento sul capitale umano già presente nelle pubbliche amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione;
- realizzare un adeguato sistema di incentivi per gli incrementi di produttività e il miglioramento della qualità dei servizi, che funga da parametro per misurare successi ed insuccessi, premiare il merito e sanzionare l'incompetenza, l'incapacità e il disimpegno;
- regolamentare i provvedimenti di esternalizzazione stabilendone per legge condizioni, requisiti e criteri preliminari, escludendone le funzioni strategiche di indirizzo e controllo, che spettano alle pubbliche amministrazioni;
- superare il precariato del lavoro che genera precarietà nei servizi, stabilizzando la parte di lavoro precario collocata nel ciclo ordinario e stabile delle funzioni pubbliche;
- varare un disegno organico di riforma degli accessi, che ne riprenda il principio di programmazione, con priorità per l'assunzione di nuove professionalità e per i servizi preposti alla cura delle persone;
- completare il passaggio di personale a Regioni e comuni che aveva iniziato il centrosinistra.

Dovranno prendere parte all'attuazione del piano le amministrazioni, le organizzazioni sindacali, l'utenza e le imprese.

Per definire obiettivi di produttività per le singole amministrazioni dovremo elaborare indicatori di risultato e svolgere un lavoro preparatorio impegnativo. I vantaggi sono indubbi, ma bisogna avviare il lavoro da subito, coinvolgendo nella definizione degli indicatori i rappresentanti dell'utenza: parti sociali, associazioni di consumatori, organizzazioni della società civile.

Riverseremo immediatamente questo metodo basato sull'uso degli indicatori deve essere sia nelle prime direttive dei

Ministri, sia nella contrattazione integrativa: per il 2007 ogni ministro dovrà indicare nella propria direttiva i cinque obiettivi prioritari sui quali la contrattazione integrativa farà convergere la parte incentivante delle retribuzioni del personale.

Potremo così legare coerente lo sforzo per costruire e potenziare i sistemi di valutazione della dirigenza con politiche del personale orientate agli stessi obiettivi di produttività e merito.

La legge finanziaria potrebbe porre obiettivi quantificabili di incremento di produttività per le singole amministrazioni, adeguando le risorse al raggiungimento di questi obiettivi. Sulla definizione degli indicatori e sulla verifica degli incrementi di produttività potrebbe vigilare il comitato internazionale di valutazione istituito presso la Presidenza del Consiglio.

Ciò consentirebbe l'adozione di una regola in base alla quale le risorse aggiuntive siano correlate agli incrementi di produttività effettivamente registrati, e misurati da indicatori oggettivi e da valutatori affidabili, incentivando i miglioramenti della qualità e della quantità dei servizi.

Sul piano delle risorse finanziarie, serviranno investimenti significativi, che possono essere coperti con risparmi e razionalizzazioni, ma che soprattutto produrranno in futuro risparmi superiori alle somme investite, generando elevati ritorni di redditività, oltre che un miglioramento dei servizi.

Tali investimenti saranno rivolti in particolare verso:

- il reclutamento di nuove professionalità, a partire dall'obiettivo della task force indicato nel piano per l'innovazione del sistema amministrativo, ma più in generale puntando ad abbassare l'età media ed alzare il livello di qualificazione e di competenza tecnica del personale;
- la formazione del personale in servizio e la realizzazione di un adeguato sistema di incentivi per gli incrementi di produttività e il miglioramento della qualità dei servizi.

L'ipotesi da cui partiamo è dunque radicale: le risorse finanziarie necessarie a questi fini possano essere reperite senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato grazie ai risparmi realizzati da ogni amministrazione nella attuazione dello stesso piano di modernizzazione.

Dovremo, però, puntare sulla responsabilità delle singole amministrazioni, consentendo loro di gestire in piena autonomia le risorse loro assegnate in bilancio, senza interferenze e senza inopportune rigidità.

La legge finanziaria potrebbe fissare obiettivi rigorosi sull'ammontare complessivo della spesa consentita anno per anno ad ogni amministrazione, in modo da garantire che una quota dei risparmi concorra alla riduzione della spesa pub-

blica complessiva, e una quota agli investimenti necessari per l'innovazione e la modernizzazione delle amministrazioni.

## Formare un'Amministrazione di qualità

*Negli anni del centrodestra le politiche della formazione dei lavoratori pubblici hanno vissuto una stagione di stallo:*

- *si sono prodotti atti di indirizzo senza che seguisse uno sforzo organizzativo per rendere logico e produttivo l'impegno economico;*
- *il Dipartimento per la funzione pubblica (DFP) ha posto in essere unicamente attività di programmazione degli interventi formativi, potendo fare ricorso ad una consistente quantità di risorse, ma senza porre alcuna attenzione alle fasi di realizzazione e valutazione degli interventi stessi;*
- *la formazione è stata trattata come una leva di spesa e creazione di consenso, invece che come strumento strategico nei processi di innovazione.*

*Riguardo gli attuatori dei processi di formazione, il Foromez, a dispetto delle risorse di cui ha potuto disporre, ha sviluppato attività in assenza di indirizzi strategici chiari e di lungo periodo. Le scuole pubbliche, invece, (la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, tra le altre) vanno perdendo il senso della propria missione poiché si registra una proliferazione indistinta sia di prodotti formativi sia delle attività extradidattiche.*

Peggiora così anche la qualità della formazione nelle singole amministrazioni:

- *queste non sviluppano una domanda di formazione adeguata alle trasformazioni che gli apparati e il personale pubblici devono sostenere;*
- *da un lato si indebolisce il collegamento con la comunità scientifica, dall'altro il filtro qualitativamente scarso delle scuole pubbliche fa venir meno il confronto con un più ampio mercato della formazione.*
- *sul piano contrattuale, si genera uno scollamento con le previsioni dei contratti integrativi: è l'offerta delle scuole pubbliche a determinare la domanda delle amministrazioni, invertendo lo schema del rapporto tra fornitore ed utenze di questi servizi.*

*Puntiamo sulla formazione come leva determinante dell'innovazione nell'amministrazione e della costruzione di un'amministrazione competente e autorevole. Dovremo per questo individuare una sede che assicuri la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio delle politiche per la formazione: questa sede potrebbe essere il Dipartimento per la funzione pubblica, che potrebbe funzionare come una vera*

cabina di regia.

In secondo luogo, il sistema delle agenzie di formazione attualmente operanti deve essere profondamente rifondato, perché gestisce in modo cieco e autoreferenziale le risorse di cui dispone, senza permettere del resto di valutare la capacità di orientare i profili professionali del personale alle nuove domande che la società pone all'amministrazione. Dovremo approdare ad un sistema razionale, dotato di una chiara missione e capace creare valore dalle risorse investite. Per questo dovremo puntare ad un nuovo organismo che offra una formazione di alta qualità e orienti la formazione pubblica - come accade in altri paesi sviluppati: basti pensare all'Ena francese o alla Kennedy School of Government statunitense - verso processi di apprendimento collettivi.

Occorre, quindi, una scuola di altissimo livello, che convogli le risorse oggi disperse nel disordine delle troppe scuole di settore in una strategia coerente, restituendo alla formazione un ruolo strutturale, attraverso:

- un programma di reclutamento della dirigenza che, a seguito dell'alto numero di uscite per pensionamenti porti nell'arco di cinque anni ad un ricambio profondo, attraendo nell'amministrazione le migliori competenze uscite dall'università;
- interventi di formazione permanente per la dirigenza in servizio, specialmente per quanto riguarda la diffusione di profili manageriali diffusi nelle grandi organizzazioni pubbliche e private;
- attivazione di programmi di formazione per dirigenti provenienti sia dai paesi dell'Unione europea, sia da altri e specialmente da paesi in via di sviluppo;
- interventi per accompagnare le amministrazioni nell'elaborazione di domande formative più avanzate e consapevoli, analizzando meglio le competenze presenti e i bisogni di nuove professionalità.