

Ministro dell'economia e delle finanze – Ministro della funzione pubblica

Incontro 29 novembre 2006

RIORGANIZZAZIONE P.A.: CRITERI E INDIRIZZI GENERALI

La finalità prioritaria per l'economia italiana di tornare su un sentiero di crescita duratura richiede un balzo del tasso di aumento della produttività in tutto il sistema economico, anche in quello non esposto alla concorrenza di mercato. A questo scopo è indispensabile una riorganizzazione dell'intera pubblica amministrazione, a livello centrale e locale, ispirata all'obiettivo di accrescere la produttività. Ciò equivale a creare le condizioni, di misurabilità, verificabilità e incentivazione dei risultati, necessarie per migliorare in modo deciso la qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche.

Tale obiettivo può essere perseguito elaborando e concordando, in connessione con il rinnovo dei contratti, alcuni criteri e indirizzi generali che, assieme ai vincoli finanziari, promuovano presso ogni Amministrazione, locale e centrale, azioni profonde di riorganizzazione fra loro omogenee e coerenti. Esse saranno evidentemente realizzate da ogni Amministrazione sulla base delle proprie conoscenze e competenze.

Di seguito, si presenta un primo schema di tali criteri e indirizzi, che riprende le questioni individuate nella bozza di Protocollo.

1. Misurazione dei servizi

La misurazione dei servizi (realizzazioni ed effetti) in tutte le amministrazioni, da perseguire lungo indirizzi generali usando come benchmark esperienze in corso di avvio, deve diventare la base del confronto pubblico e il riferimento oggettivo della valutazione della dirigenza.

La misurazione dei servizi delle amministrazioni pubbliche, del loro livello qualitativo e quantitativo, è possibile, rappresenta il principale metro con cui valutare il conseguimento delle funzioni e può essere la norma anche per le Amministrazioni centrali. Solo in una minoranza di casi ci si può rassegnare alla impossibilità di misurare. Tale misurazione, il suo rafforzamento e diffusione, possono e devono costituire la base dell'intero impianto di riorganizzazione della P.A. In primo luogo, si tratta di produrre informazione di qualità e continuativa sia sulle realizzazioni di ogni amministrazione (km. di ferrovia costruiti, numero di persone istruite o formate, pazienti operati, numero di pratiche espletate per avvio di impresa, etc.), sia sugli effetti ottenuti in termini di benessere di cittadini e imprese (riduzione dei tempi/costi di accesso, modifica delle competenze, durata di vita per date malattie, tempi di avvio di una nuova impresa, etc.) - anche sulla base di indagini sulla percezione degli utenti - e di metter questa informazione al centro di un confronto pubblico con i cittadini e con l'insieme delle parti economiche e sociali. In secondo luogo, Le indicazioni sulla performance delle singole amministrazioni che tale misurazione può assicurare, devono costituire un punto di riferimento "oggettivo" sia nella determinazione degli interventi da realizzare e del reclutamento (cfr.2), sia nel processo di valutazione della dirigenza a fini retributivi e di carriera (cfr. 3.b e 4.a).

Il rafforzamento la diffusione della misurazione dei servizi vanno perseguiti, sia elaborando un indirizzo metodologico generale, che dia pienamente conto del fatto che la scelta della misurazione richiede conoscenze specifiche e riferite al contesto, sia valorizzando alcune esperienze tipo in corso di avvio (per la sanità e l'istruzione, nell'ambito della Legge finanziaria, per le risorse idriche, i rifiuti, alcuni servizi alla persona e ancora l'istruzione, nell'ambito del Quadro strategico per l'intervento nel Mezzogiorno). Quando sia possibile stabilire obiettivi di servizio, la misurazione darà anche conto dell'avvicinamento a tali obiettivi.

2. Reclutamento

a. accesso via concorsi

Ai concorsi, da rafforzare e razionalizzare come modalità ordinaria di accesso alla PA dall'esterno, viene data certezza e continuità sulla base di una ricognizione competitiva dei fabbisogni.

Data il vincolo costituzionale, l'accesso per concorso resta la modalità ordinaria per tutti i livelli della P.A.. Si dovrà rincorrere ad altre forme di reclutamento solo in modo eccezionale, per posizioni caratterizzate da specifica professionalità, o da particolare rilevanza e natura. Alla base del reclutamento deve in primo luogo stare un metodo di identificazione dei fabbisogni che, dati l'efficacia dell'amministrazione, gli obiettivi di servizio e il loro stato di attuazione (cfr. 1), incentivi i dirigenti che ne hanno la responsabilità a contenere e ordinare per priorità le proprie richieste; ad esempio, legando la loro stessa valutazione anche alle richieste soddisfatte e ai connessi obiettivi (cfr. 3.b). La natura competitiva della determinazione dei fabbisogni deve riguardare la stessa ripartizione, tra le diverse unità dell'Amministrazione, della quota di uscite che si intende rimpiazzare sulla base dei vincoli di bilancio.

Quanto ai caratteri da attribuire ai concorsi, essi devono svolgersi a cadenze periodiche prestabilite, assicurando la coerenza con i vincoli finanziari in un orizzonte di medio periodo, così da soddisfare senza soluzione di continuità il fabbisogno di personale delle amministrazioni. Potrebbe risultare utile, almeno per determinate aree o livelli professionali, il ricorso a concorsi banditi congiuntamente da diverse amministrazioni, le quali successivamente potrebbero approvvigionarsi, in rapporto alle loro esigenze, da un'unica graduatoria. Si dovrebbero, inoltre, introdurre meccanismi utili a decongestionare i concorsi, attraverso la definizione più rigorosa e puntuale dei requisiti di partecipazione e la razionalizzazione delle procedure selettive e valutative.

Va, infine, chiarito che il concorso rappresenta il modo di accedere a un dato livello della carriera, mentre la progressione nella carriera richiede valutazioni e procedure interne (cfr. 4).

b. Precariato

Scongiurato in prospettiva dal resto della riorganizzazione, il vero e proprio precariato oggi accumulatosi andrà riassorbito attraverso i concorsi ordinari.

Chiarito che per precariato non si intendono quelle posizioni a tempo determinato che sono state assunte con piena consapevolezza e coerenza delle parti - come i dirigenti ex comma 6, o i collaboratori con contratti relativi a progetti chiaramente delimitati nel tempo -, è evidente che si è creata una fascia di addetti a tempo apparentemente determinato che svolgono in realtà funzioni permanenti dell'amministrazione. Nel medio termine, sistemi di reclutamento non

estemporanei (cfr. 2.a) e gestione pianificata delle carriere (cfr. 4) possono assicurare la fisiologica scomparsa di tale precariato, con una re-internalizzazione di funzioni affidate impropriamente a "consulenza". Nel breve termine, il precariato esistente va assorbito mediante il ricorso ai concorsi ordinari, assicurandosi che essi non prevedano clausole penalizzanti per tali precari. Assolutamente da non perseguire sono forme di sanatoria puramente *ope legis*, che sono dequalificanti e tolgono credibilità alla gestione delle risorse umane.

c. Flessibilità

Forme atipiche del rapporto di lavoro devono essere utilizzate solo per casi di natura non ordinaria; tipologie e limiti vanno individuati nel rapporto di lavoro.

L'intero impianto delle riorganizzazioni prospettate in queste pagine è volto ad assicurare programmazione ordinata e flessibilità al funzionamento e all'organizzazione del lavoro della PA. In questo contesto, le forme di flessibilità del rapporto di lavoro che col passare degli anni, in un contesto di blocco delle assunzioni, si sono sedimentate in modo disordinato, possono e devono venire meno. Esse possono essere utilizzate solo per casi genuinamente di natura non ordinaria. Le tipologie e i limiti devono essere individuati nella contrattazione collettiva.

3. Valutazione e incentivazione

a. riassetto e valutazione dirigenza

La dirigenza va ridotta nel numero, anche prevedendo posizioni organizzative all'interno degli uffici, e va fortemente differenziata al proprio interno in base al merito,

Il numero complessivo dei dirigenti in tutte le PA può e deve essere ridotto, innalzando il rapporto medio dirigente/personale a un livello confrontabile con quello del settore privato. Con vantaggi di efficienza di razionalità organizzativa e di spesa. A tale scopo, gli atti di organizzazione delle amministrazioni dovranno prevedere meccanismi di accorpamento funzionale degli uffici dirigenziali, secondo un indirizzo generale da stabilire. Le economie di spesa che ne deriveranno saranno prioritariamente utilizzate per finanziare posizioni organizzative all'interno del ridotto numero di uffici. Al tempo stesso, andrà aperto il ventaglio della carriera dirigenziale, eliminando ogni progressione automatica o permanente e collegando gli incarichi e le promozioni interni ai risultati della valutazione e di un processo selettivo verificabile (cfr. 4): la graduazione degli uffici attualmente in uso può divenire uno degli elementi "oggettivi" di valutazione della dirigenza, perdendo la sua natura di meccanismo automatico di differenziazione retributiva.

Contemporaneamente, si deve delimitare chiaramente l'area nella quale le posizioni sono direttamente strumentali all'indirizzo politico, come quelle di diretta collaborazione ("di Gabinetto") e quelle che costituiscono uno snodo fra politica e amministrazione (Capi Dipartimento). Solo per queste possono prevedersi meccanismi di chiamata diretta in base a requisiti predeterminati o su base esclusivamente fiduciaria.

b. parametri della valutazione

La dirigenza va valutata prendendo a riferimento "oggettivo" la misurazione dei servizi e parametri di capacità manageriale, e affidandosi alla discrezionalità verificabile dei livelli dirigenziali superiori. Simili criteri devono riguardare il personale.

Il sistema di incentivazione della dirigenza va in primo luogo legato alla verifica della relazione fra risorse consumate (sia quelle strumentali, sia, soprattutto, quelle umane ottenute via reclutamento, cfr 2.a) e realizzazioni ed effetti prodotti in termini di servizi, eventualmente rispetto agli obiettivi prefissati. La misurazione dei servizi a livello di intera amministrazione di appartenenza e il confronto su di essa con i cittadini e con le organizzazioni sindacali (cfr. 1) costituiscono il punto "oggettivo" di riferimento per tale valutazione. Essa, tuttavia, incontra problemi di attribuzione di responsabilità individuali ai singoli dirigenti che, stante la complementarità ed esternalità esistenti nella produzione dei servizi, non può prescindere da elementi di discrezionalità di valutazione, motivata, da parte dei livelli dirigenziali superiori. Lo stesso vale per la valutazione delle capacità manageriali - l'altro elemento a cui legare l'incentivazione - che, pure, può essere ancorata a obiettivi intermedi prefissati. Le direttive dovrebbero costituire l'occasione per legare più strettamente gli obiettivi anche alle priorità fissate nei documenti di programmazione, riservando all'atto individuale di incarico l'identificazione degli oggetti e parametri di valutazione.

Anche la valutazione del personale di livello superiore può e deve seguire simili criteri di "valutazione verificabile".

All'introduzione di questi criteri va affiancata l'attribuzione alla dirigenza di effettivi poteri di gestione (cfr. 3.c), anche del personale e della sua incentivazione. Nella fissazione di forme incentivanti di retribuzione, alla necessaria informazione alle organizzazioni sindacali non deve sostituirsi una concertazione che, nell'esperienza attuale, porta a una compressione dei vantaggi e ad una vanificazione dello strumento.

c. Autonomia di bilancio dirigenza

Va data attuazione a una vera e forte autonomia di bilancio e di organizzazioni da parte di tutti i livelli dirigenziali.

Occorre tornare al principale ispiratore del Dlgs 29: il dirigente ha i poteri del datore di lavoro a cominciare da quello di organizzazione delle unità produttive. Nel caso delle Amministrazioni centrali, deve restare al livello normativo definire l'organizzazione del Ministero per centri di responsabilità amministrativo/contabile, e assegnare loro un budget (risorse umane, finanziarie e strumentali). Ma deve spettare al Capo Dipartimento organizzare la propria struttura con un semplice atto organizzativo (ovviamente secondo procedure trasparenti e nel rispetto del dovere di informazione con il sindacato) e utilizzare il proprio budget al fine di conseguire gli obiettivi di gestione fissati dal Ministro, con la opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura almeno parte dei risparmi di budget (evitando, ad esempio, situazioni come quella attuale in cui il dirigente virtuoso, che risparmia sul budget assegnato, è penalizzato per effetto dei criteri di taglio in termini di "spesa storica").

Simile autonomia deve aversi a ogni livello di dirigenza. L'utilizzo di questo metodo implicherebbe una estensione delle procedure di bilancio e di gestione delle risorse finanziarie basata sui principi della contabilità economica.

4. Carriera

a. meccanismi di selezione interna

La progressione interna di carriera del personale e della dirigenza e il passaggio dall'una all'altra non vanno affidati né alla formazione né ai concorsi esterni, ma a meccanismi interni,

dedicati e verificabili, di selezione.

La progressione verticale del personale, sia fra aree sia fra qualifiche, deve essere sottoposta a procedure trasparenti, in cui al singolo dirigente è data la primaria responsabilità di valutazione ai fini degli avanzamenti, e in cui ai livelli superiori della dirigenza è data l'opportunità di compensare/correggere in modo motivato tali valutazioni, in entrambe i casi facendo riferimento agli elementi "oggettivi" legati alla misurazione dei servizi (cfr. 1).

Simile impostazione deve riguardare la progressione all'interno della dirigenza (cfr.3) e il passaggio a dirigente del personale interno. In quest'ultimo caso, alla valutazione da parte del livello dirigenziale immediatamente superiore (che possiede il massimo delle conoscenze in merito alla capacità del candidato di svolgere la funzione dirigenziale) e da parte del vertice dell'amministrazione (in grado di correggere eventuali distorsioni soggettive), deve accompagnarsi un terzo livello di valutazione, comparativa fra diversi aspiranti, dove, con metodologie moderne (che diano spazio ai profili relazionale e comportamentale), si verifichi la "capacità generale" del soggetto a esercitare la funzione dirigenziale, indipendentemente dal settore di provenienza.

Questo nuovo indirizzo richiede un'interpretazione autentica della Costituzione, stante la giurisprudenza della Corte costituzionale sui cosiddetti "concorsi interni".

5. Formazione

La formazione viene rilanciata grazie alla sua separazione dai meccanismi di selezione interna.

Attualmente, la formazione in aula è nettamente distinta da quelle *on the job* ; solo la prima è rilevante ai fini della progressione di carriera, con l'effetto di creare un conflitto fra le due e determinare un fattore di particolare discriminazione per quel personale che, essendo ritenuto fondamentale nell'economia dell'ufficio, non partecipa ai corsi. Poichè, nel nuovo contesto delineato (cfr. 3 e 4) la progressione di carriera si svincola dal rispetto formale di obiettivi formativi, e riflette invece la valutazione delle capacità operative; la formazione in aula riacquista una natura effettivamente funzionale a colmare i gap professionali.

Per la dirigenza, andrebbe data attuazione alla previsione inattuata del bonus formativo, a disposizione individualmente di ciascun, dirigente per attività formative personalizzate.

6. Mobilità

La mobilità orizzontale del personale e dei dirigenti viene promossa anche sfruttando l'autonomia di bilancio.

La mobilità fra amministrazioni va incentivata mediante agevolazioni economiche dirette (bonus in busta paga) o indirette (qualità del lavoro e dei servizi al lavoratore), anche attraverso un ricorso all'autonomia di bilancio (cfr. 3.c). Nel caso della dirigenza, questo sistema può essere spinto fino a configurare un cosiddetto para-mercato, con un sistema che non consenta il ricorso al veto per impedire la mobilità. Si tratta di scegliere una via che contemperì il modello del dirigente manager e quello del dirigente professionale (cui sembra essere tornati con i ruoli

distinti per Amministrazione), con l'adozione di un sistema che renda fluida la mobilità, anche recuperando gli aspetti positivi del modello del ruolo unico.

7. Uscite

Per la dirigenza, limitando rigorosamente lo spoil system, l'uscita può divenire effettivamente l'esito ultimo di ripetuti, cattivi risultati. Per il personale, le situazioni patologiche vanno affrontate con misure mirate da costruire anche sulla base di esperienze europee..

Per quanto riguarda la dirigenza, con un sistema di valutazione e selezione reso effettivo (cfr. 3 e 4.a), il loro esito negativo deve dare luogo a interventi penalizzanti, fino all'uscita dalla P.A. Il ricorso a forme di *spoil system* va limitato a quel nucleo di posizioni identificate come di diretta o preminente collaborazione con l'autorità politica e quindi selezionate attraverso modalità di reclutamento speciali (cfr. 2.a).

Per il personale, l'adozione di modalità valutative appropriate da parte del dirigente responsabile (cfr. 4.a) e il miglioramento ipotizzato dell'attività formativa (cfr.5) configurano un contesto in cui tendono a essere scongiurate situazioni di inefficienza estrema. Peraltro, nella situazione presente, specie con riguardo a situazioni determinatesi negli scorsi anni, si dovrebbero prevedere forme incentivate di uscita o attuare norme già previste nei contratti collettivi della dirigenza anche seguendo modalità sperimentate in altri paesi europei.

8 Riorganizzazioni e contratti

a. relazioni sindacali nelle riorganizzazioni

Le riorganizzazioni che comportano nuovi riparti di funzioni fra Ministeri o Dipartimenti vanno sottoposte a confronto pubblico con le rappresentanze del lavoro, nel emerge e si realizzi consenso, fra i cittadini e fra personale e dirigenza, sulle motivazioni dei cambiamenti.

La riorganizzazione degli uffici pubblici che comporti nuovi riparti delle funzioni fra Ministeri o fra Dipartimenti è sempre operazione costosa (costi diretti e, ancor più, indiretti e non manifesti). Essa può comunque essere resa necessaria dalla modifica delle funzioni pubbliche o da esigenze di miglioramento dell'efficienza. In entrambi i casi, è opportuno che tali riorganizzazioni avvengano con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, interpretando in questo senso il disposto formale della Costituzione circa il principio dell'organizzazione per legge dei pubblici uffici. Stante che organizzazioni/riorganizzazioni di questa portata costituiscono prerogative del circuito Governo-Parlamento, i costi che esse comportano e gli impatti che esse hanno sull'organizzazione del lavoro richiedono, infatti, un confronto con le rappresentanze del lavoro stesso. Tale confronto pubblico consentirebbe, inoltre, di fare emergere le motivazioni stesse delle riorganizzazioni e permetterebbe decisioni maggiormente condivise sul piano politico e comprese dal personale e dalla dirigenza, e quindi più stabili nel tempo. Rimane ferma la natura strettamente informativa, nei confronti dei sindacati, di riorganizzazioni interne ai Dipartimenti.

I costi delle riorganizzazioni sarebbero comunque ridotti, per quanto riguarda l'amministrazione centrale, se essa fosse riorganizzata secondo il medesimo schema in cui il Dipartimento rappresenta l'unità minima autosufficiente.

b. contrattazione integrativa

I criteri e indirizzi generali della riorganizzazione devono trovare attuazione anche nella contrattazione integrativa, il cui successo dipende dal fatto che l'Amministrazione sia effettiva controparte del sindacato, anche grazie a un coinvolgimento dell'intera alta dirigenza di ogni amministrazione.

La contrattazione integrativa deve rispondere a criteri omogenei e cogenti dettati dai contratti collettivi nazionali. In particolare, i riflessi positivi della buona gestione, misurati secondo parametri valutativi chiari (cf. 3.c), vanno interiorizzati a fini premiali e costituiscono uno strumento di differenziazione del trattamento economico. Al tempo stesso, è necessario, ancor più in sede integrativa, che l'Amministrazione sia reale controparte del sindacato e che non vi siano contiguità di interessi fra le parti trattanti. Ciò si ottiene coinvolgendo l'intera alta dirigenza nel processo di individuazione delle linee guida per la gestione del personale da porre a base della piattaforma dell'amministrazione per la contrattazione integrativa.

Occorre inoltre prevedere che le risorse finanziarie destinate alla contrattazione integrativa siano individuate dai contratti collettivi evitando ogni ricorso a interventi normativi per integrare le risorse.

Infine, relativamente al controllo della contrattazione integrativa, andranno introdotti, oltre alle attuali forme di controllo previste dalla normativa (Economia, Funzione pubblica e Collegi sindacali), controlli concertati tra le amministrazioni, le confederazioni sindacali e le associazioni dei consumatori al fine di verificare l'effettiva efficacia delle politiche di gestione dell'incentivazione.