

dossier

L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano

Note per un programma di governo

a cura di Franco Bassanini

luglio 2005

SOMMARIO

I - L' ammodernamento delle amministrazioni pubbliche: un progetto strategico per la competitività del Paese (di *Franco Bassanini*, con la collaborazione di *Luisa Torchia, Giulio Vesperini e Antonio Lirosti*)

II - La semplificazione e la qualità della regolazione (di *Silvia Paparo e Alessandro Natalini*, con la collaborazione di *Antonio Lirosti e Franco Bassanini*)

III- L'e-government e la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche (di *Michele Morciano, Sandro Osnaghi, Marco Mena, Renzo Rovaris, Silvia Paparo*)

IV – Il capitale umano delle pubbliche amministrazioni: il lavoro pubblico (di *Michele Gentile e Silvana Riccio*, con la collaborazione di *Gianfranco D'Alessio, Alessandro Natalini, Franco Bassanini, Stefano Battini, Antonio Lirosti*)

V - Il capitale umano delle pubbliche amministrazioni: la formazione (di *Gianfranco D'Alessio*)

VI – I dirigenti pubblici (di *Gianfranco D'Alessio*, con la collaborazione di *Antonio Lirosti, Gianfranco Vecchio, Franco Bassanini*)

L' ammodernamento delle amministrazioni pubbliche: un progetto strategico per la competitività del Paese

di *Franco Bassanini*

con la collaborazione di *Luisa Torchia, Giulio Vesperini e Antonio Lirosi*

1. Dopo quattro anni di governo del centrodestra, sembra fallito il tentativo di trasformare il sistema delle pubbliche amministrazioni italiani in una risorsa per la crescita e la competitività del Paese. Negli anni del centrosinistra, pur con incertezze e contraddizioni, un processo di ammodernamento e di riforma era stato avviato. Il rapporto Ocse del marzo 2001, sulla Regulatory Reform in Italia, ne aveva apprezzato i primi risultati, elencando dati positivi dei quali neppure l'opinione pubblica italiana sembrava consapevole. Alcuni di quegli esperimenti di innovazione hanno resistito, sopravvivono ancora isole di eccellenza, best practices qua e là emergenti: ma gli indicatori rilevati da grandi organizzazioni internazionali, ancorché non sempre accurati e attendibili, indicano nella qualità media delle prestazioni e dei servizi delle amministrazioni pubbliche e nel livello dei costi da regolazione e burocratici uno dei fattori rilevanti del declino della competitività italiana. Più che una risorsa per crescere e competere, il nostro sistema amministrativa sembra tornato ad essere un handicap, una palla al piede. L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano rappresenta dunque una tra le priorità programmatiche meno discutibili.

Non meno necessario esso appare, peraltro, se il problema della ripresa della crescita e del rilancio della competitività del paese viene affrontato dal punto di vista delle azioni necessarie per risolverlo. Nessun dubita della necessità, a tal fine, di forti ed efficaci **politiche pubbliche**. Ma nessuna politica pubblica può essere concretamente realizzata (e, forse, neppure progettata) se mancano amministrazioni capaci di farlo. La politica può definire indirizzi e strategie, non supplire alle carenze di progettualità, efficienza ed efficacia di una "macchina" per troppi versi ancora inadeguata. Anche sotto questo profilo, emerge dunque la necessità di un grande progetto di ammodernamento del sistema amministrativo che consenta in tempi brevi di ridurre le distanze rispetto ai paesi che dispongono di amministrazioni più performanti e più innovative.

2. Nelle attuali condizioni della finanza pubblica, anche le pubbliche amministrazioni devono essere chiamate a dare il loro contributo al risanamento finanziario del paese (come fecero del resto negli anni novanta, quando l'incidenza delle spese per il personale pubblico si ridusse di 2,1 punti di PIL tra il 1992 e il 2000). Occorre tuttavia evitare un approccio esclusivamente ragionieristico al problema dell'amministrazione pubblica italiana. Il contributo al progetto di rilancio della competitività del Paese che le amministrazioni pubbliche italiane possono dare non è in primo luogo quello di ridurre la spesa. Per due ragioni:

a) perché nel benchmarking internazionale, le AA.PP. italiane non costano troppo: sono (sia pur di poco) al di sotto della media Ocse, sia in termini di costo complessivo che per numero di dipendenti rispetto alla popolazione residente; più che un problema di costi per i bilanci pubblici, abbiamo dunque un problema di qualità dei servizi e delle prestazioni e di costi indiretti da regolazioni e da adempimenti burocratici per le imprese e le famiglie;

b) perché il maggior valore aggiunto che le nostre PP.AA. possono dare alla competitività del paese - più che nel pur necessario contributo alla riduzione della spesa e alla creazione di risparmio pubblico - sta, a ben vedere, nella capacità di progettare e realizzare le efficaci politiche pubbliche necessarie per rimettere in moto l'Italia, una volta che una nuova dirigenza politica, un nuovo governo le abbia definite nei loro termini strategici. Sta, in altri termini, nella capacità di progettare e realizzare le azioni pubbliche necessarie per rilanciare lo sviluppo e la crescita, favorire il riposizionamento e la riconversione del nostro sistema produttivo, ridurre il disagio sociale, rispondere al bisogno di sicurezza, tutelare efficacemente i diritti di cittadinanza, garantire qualità ambientale, coesione sociale e qualità della vita, integrare i lavoratori stranieri, ridurre i costi regolativi e burocratici ai livelli raggiunti dalle democrazie più avanzate e efficienti, dotare il paese delle infrastrutture materiali e immateriali necessarie a competere nell'economia globale, e creare con tutto ciò condizioni più favorevoli agli investimenti produttivi. Il risanamento finanziario ha bisogno della ripresa dello sviluppo, della crescita, della competitività del paese. Senza di che rischia di essere passeggero ed effimero. E di essere pagato a caro prezzo in termini di qualità della vita, e di garanzia dei diritti fondamentali di cittadinanza.

3. Un'analisi accurata dei dati disponibili (ancorché non molto noti né facilmente reperibili) dimostra tuttavia che permangono, anzi si sono negli ultimi anni accresciute consistenti aree di spreco, di spesa improduttiva e comunque di inefficienza nella spesa, in ispecie delle amministrazioni statali (e di una parte delle amministrazioni regionali e locali). Ciò è evidenziato dall'impetuoso aumento delle spese per acquisto di beni e servizi (dovute, fra l'altro, al dilagare degli incarichi di consulenza, all'aumento delle spese di rappresentanza, agli effetti di misure di outsourcing non razionali e non controllate, a crescenti fenomeni di clientelismo favoriti dallo spoil system e da un'interpretazione estensiva del principio maggioritario nel senso dell'assegnazione al vincitore di un illimitato potere di appropriazione delle risorse pubbliche). Ma anche nelle spese per il personale vi sono margini consistenti di razionalizzazione.

E' dunque possibile conciliare l'obiettivo prioritario di un forte miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogati dalle AA.PP. con l'obiettivo di un loro consistente contributo al riequilibrio della finanza pubblica. Ciò ad alcune condizioni, che sono di séguito sinteticamente indicate.

4. Occorre innanzitutto progettare e lanciare un **grande piano di modernizzazione, innovazione e rinnovamento del sistema delle amministrazioni pubbliche italiane**. Con tre obiettivi prioritari. Primo: un consistente, visibile miglioramento della **qualità dei servizi e delle prestazioni** pubbliche, dalle quali dipende la coesione sociale, la qualità ambientale, la sicurezza, l'istruzione, l'esercizio dei diritti costituzionali delle donne e degli uomini che vivono nel nostro paese. Secondo: la creazione di un **ambiente più favorevole agli investimenti, alla crescita, alla competitività** del nostro sistema produttivo, con

migliori servizi alle imprese e minori costi burocratici e da regolazione. Terzo: una **riduzione dei costi** della macchina amministrativa rispetto al PIL.

Parliamo di un grande piano, **non** di una *grande riforma*. La riforma dell'amministrazione è infatti già stata fatta, dal Governo Prodi. E' stata largamente apprezzata all'estero (in Francia, negli Stati Uniti, in Gran Bretagna), forse più che in Italia. E' stata poi in buona parte svuotata, boicottata o tradita dai governi della destra. Essa richiede certamente correzioni, integrazioni, aggiornamenti. Ma soprattutto occorre riprenderla, rilanciarla, e attuarla, dotandola delle necessarie risorse umane e strumentali. Le AA.PP. italiane non hanno bisogno di una nuova rivoluzione normativa. Hanno bisogno di una grande opera di innovazione, modernizzazione e riqualificazione.

5. Più che nuove leggi, occorre dunque un complesso di azioni che incida sulla cultura, sulla organizzazione, sugli strumenti, sui processi e sui prodotti delle pubbliche amministrazioni.

In estrema sintesi:

- mettere al centro la **qualità** dei servizi e delle prestazioni; la qualità dei servizi e delle prestazioni deve diventare la priorità strategica, e insieme il parametro per misurare successi e insuccessi, per premiare il merito e punire l'incompetenza, l'incapacità, il disimpegno;

- conseguentemente, sostituire alla cultura burocratica la **cultura** dei risultati e della valutazione dei risultati, delle performance e della loro misurazione, del servizio ai cittadini e della soddisfazione del cittadino-utente;

- ripristinare il principio della **imparzialità** delle amministrazioni, e della **autonomia e responsabilità** dei dirigenti, misurata sui risultati conseguiti: dunque fermare la deriva verso lo spoil system, il clientelismo, il ritorno in forza di pratiche diffuse di lottizzazione e di corruzione;

- valorizzare il lavoro pubblico e la sua qualità, con un forte investimento sul **capitale umano** delle amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione, e su un sistema di incentivi adeguato a **premiare il merito**, l'innovazione, la produttività, i risultati, favorendo una nuova stagione di partecipazione e corresponsabilità;

- utilizzare fino in fondo le **ICT** come straordinaria risorsa per reingegnerizzare i processi e i prodotti delle amministrazioni, reimpostando dalla base (dal cittadino) i procedimenti amministrativi;

- ripristinare e rafforzare gli strumenti per la revisione e riqualificazione del sistema normativo e dei procedimenti amministrativi, per realizzare in tempi rapidi una radicale **riduzione dei carichi regolativi e burocratici** gravanti sulle famiglie e sulle imprese (*regulatory reform*) e portare i tempi e i costi degli adempimenti burocratici ai livelli delle migliori performances europee e OCSE;

- adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un **sistema decentrato**, che richiede forte capacità gestionale dalle amministrazioni territoriali, ma abbisogna anche di una rinnovata amministrazione centrale: uno Stato centrale che non si ritira, ma si riconverte dalla gestione centralizzata della produzione di beni e servizi pubblici all'esercizio incisivo delle funzioni necessarie ad assicurare la coesione, la coerenza, il coordinamento e l'efficienza di un sistema a rete (non rinunciando, beninteso, a rivedere la stessa distribuzione di competenze definita dal nuovo titolo V,

riconsiderandola alla luce di una rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità).

Le schede che seguono contengono alcune prime indicazioni puntuali sui modi e sugli strumenti necessari per raggiungere questi obiettivi.

Di seguito, si indicano invece alcuni indirizzi generali circa il metodo e le condizioni per la definizione e l'attuazione del piano di modernizzazione, innovazione e rinnovamento del sistema amministrativo.

6. La definizione e l'attuazione del piano di modernizzazione richiederà un forte investimento di **risorse**. Si tratta solo in misura (relativamente) modesta di risorse finanziarie, peraltro (come si dirà) tutte reperibili reinvestendo nelle amministrazioni una parte dei risparmi derivanti dalla attuazione delle misure di razionalizzazione previste dal piano stesso. Si tratta invece innanzitutto di **risorse politiche, istituzionali, culturali, umane e tecnologiche**.

- **Risorse politiche:** il piano di modernizzazione delle amministrazioni deve essere concepito, comunicato e sentito come una delle principali scelte strategiche della nuova maggioranza e del nuovo governo, come una carta decisiva per riprendere il cammino della crescita. Dovrà prevedere un forte *commitment* del vertice del governo e una forte **regia politica:** dovrà far capo direttamente alla responsabilità e alla direzione strategica del Presidente del Consiglio; dovrà concentrare efficaci poteri di coordinamento nel ministro della Funzione pubblica o in altro ministro ad hoc, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio.

- **Risorse istituzionali:** il piano di modernizzazione dovrà riguardare l'intero sistema delle AA.PP. e dovrà innovare sostanzialmente il rapporto tra P.A. imprese e famiglie. Dovrà dunque essere concertato tra il Governo, le istituzioni politiche territoriali e le parti sociali; dovrà avere l'approvazione del Parlamento, con l'istituzione di adeguati strumenti di controllo parlamentare sulla sua attuazione; dovrà prevedere il costante coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata nella definizione delle sue misure di attuazione; dovrà attivare forme efficaci di consultazione con le parti sociali, le associazioni di consumatori e utenti dei servizi pubblici, le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

- **Risorse culturali:** il piano di modernizzazione implica un cambio di cultura: dalla cultura burocratica, dalla celebrazione dei riti del formalismo giuridico, dalla logica statalistica e autoritaria nei rapporti con i cittadini e le imprese, alla cultura delle performance, dei risultati, della valutazione, del benchmarking, della meritocrazia, dell'innovazione, della sperimentazione, della qualità dei servizi, dell'autonomia e della responsabilità delle amministrazioni e di chi le dirige. Dovrà dunque mobilitare risorse culturali (nelle amministrazioni, nelle università, nei think tanks, nelle imprese private) per promuovere il cambio di cultura, per elaborare indicatori di risultato e di performance, per attivare strutture di valutazione e dotarle di personale qualificato.

- **Risorse umane:** il piano di modernizzazione richiede una forte mobilitazione e coinvolgimento delle amministrazioni, dei loro dirigenti e dipendenti (o almeno della loro parte migliore), richiede la diffusa convinzione che il successo dell'opera di ammodernamento e rinnovamento delle AA.PP. sia la condizione sine qua non per la valorizzazione del lavoro pubblico, per il recupero di riconoscimento e apprezzamento sociale per il lavoro dei dipendenti pubblici. La partecipazione dei dirigenti e lavoratori pubblici e la capacità di motivarli sono stati gli strumenti principali di una delle più

grandi operazioni di modernizzazione dello scorso secolo, la *National Partnership for Reinventing Government* realizzata dall'amministrazione Clinton-Gore negli Stati Uniti. Ma il piano di modernizzazione richiede altresì professionalità e competenze nuove o rinnovate: e dunque un investimento importante nel reclutamento di nuove figure professionali (di giovani manager e di giovani tecnici) e nella formazione e riprofessionalizzazione del personale già in servizio. E richiede un moderno sistema di incentivi, capace di premiare effettivamente i risultati, l'innovazione, la crescita professionale. Senza di che, la parola meritocrazia resterebbe l'oggetto di dibattiti politico-letterari privi di ogni concretezza.

• **Risorse tecnologiche:** la digitalizzazione dell'amministrazione richiede un investimento nella reingegnerizzazione e nella messa in rete dei back office delle amministrazioni, nella reinvenzione dei servizi erogati in forma elettronica, e nel reclutamento e formazione del personale (v. scheda sul piano di *e-government*)

7. Uno dei limiti più pesanti della riforma degli anni novanta nacque dalla necessità di concepirla come riforma a costo zero. Mancò allora ogni possibilità di accompagnare la rivoluzione normativa e organizzativa avviata negli anni novanta con i necessari investimenti. Fu un errore, ancorché giustificato dalle drammatiche condizioni della finanza pubblica.

Per l'attuazione del piano di modernizzazione, innovazione e rinnovamento del sistema amministrativo che noi proponiamo, occorrono investimenti significativi. Ma essi sono tutto sommato modesti (certo, non comparabili con quelli che si rendono necessari per dotare il paese di un sistema infrastrutturale competitivo, o per ridurre sostanziosamente il cuneo fiscale, o per realizzare un moderno sistema di ammortizzatori sociali); possono essere coperti mediante risparmi ottenuti riducendo e razionalizzando la spesa delle amministrazioni; e produrranno in futuro risparmi assai superiori alle somme investite.

Se si ripercorre l'analisi delle risorse necessarie, delineato nel paragrafo precedente, si vedrà infatti che solo quattro misure non sono a costo zero e richiedono dunque nuovi investimenti pubblici: il reclutamento di nuove professionalità; la formazione del personale in servizio; la attuazione del piano di *e-government*; la realizzazione di un adeguato sistema di incentivi per gli incrementi di produttività e il miglioramento della qualità dei servizi.

Si tratta di investimenti capaci di produrre elevati ritorni di redditività per il paese, se rigorosamente finalizzati all'aumento della produttività delle AA.PP. e al miglioramento della qualità dei loro servizi e delle loro prestazioni. Ma si tratta anche di investimenti suscettibili di produrre risparmi pubblici assai elevati, ancorché forse non immediati.

L'ipotesi da cui partiamo è comunque ancora più radicale: che le risorse finanziarie necessarie a questi fini possano essere reperite senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, **destinando a questi investimenti una quota significativa dei risparmi realizzati** da ogni amministrazione nella attuazione dello stesso piano di modernizzazione, e dunque mediante operazioni di razionalizzazione, riorganizzazione, innovazione dei processi e dei prodotti delle AA.PP.

8. Occorrerebbe innanzitutto puntare – come fece la *National Partnership* di Clinton e Gore - 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 possibilità di gestire flessibilmente una quota (la metà, due terzi) dei risparmi realizzati sulla gestione di queste risorse incentiverebbe le amministrazioni a comportamenti virtuosi.

La **legge finanziaria** potrebbe (dovrebbe) fissare obiettivi rigorosi, ma complessivi, sull'ammontare complessivo della spesa (per competenza) consentita anno per anno ad ogni amministrazione, in modo da garantire che una quota dei risparmi concorra alla riduzione della spesa pubblica complessiva, e una quota agli investimenti necessari per l'innovazione e la modernizzazione delle amministrazioni. Per esempio: sommate insieme tutte le spese di funzionamento (per retribuzioni al personale, per acquisti di beni e servizi) registrate nell'anno di riferimento, la finanziaria autorizzerebbe l'iscrizione in bilancio dello stesso ammontare di risorse aumentato in misura pari al tasso di inflazione programmata (o al tasso di inflazione programmata più la metà dell'incremento previsto per il Pil in termini reali), in modo da produrre una riduzione dell'incidenza rispetto al PIL della spesa imputabile ad ogni amministrazione. Nell'ambito di questo budget l'amministrazione si muoverebbe liberamente, ma col vincolo di non ridurre, anzi di migliorare la quantità e qualità dei servizi erogati (v. *infra*)..

Corollari indispensabili dell'adozione di questo metodo appaiono comunque:

- La garanzia alle amministrazioni di ragionevoli condizioni di certezza sull'ammontare delle risorse ad esse attribuite e di programmabilità dell'impiego delle medesime, abrogando il cosiddetto decreto “*taglia-leggi*” e rivedendo opportunamente le procedure di bilancio;

- L'attribuzione alle singole amministrazioni di una effettiva **autonomia e responsabilità** per la gestione delle risorse umane, organizzative e finanziarie, secondo la ispirazione originaria della legge 94 del 1997, a partire dalla possibilità di compensare fra loro spese per il personale e spese per l'acquisto di beni e servizi;

- La ridefinizione del **patto di stabilità** tra Stato e istituzioni territoriali in modo da vincolare bensì queste ultime a comportamenti rigorosi e virtuosi per quanto concerne la gestione delle risorse finanziarie, ma ponendo ad esse vincoli e obiettivi esclusivamente in termini di saldi complessivi di bilancio;

9. In prospettiva, si dovrebbe puntare tuttavia a un traguardo più ambizioso. Quello di determinare, per esempio mediante la legge finanziaria, obiettivi di incremento di produttività per le singole amministrazioni, quantificabili mediante precisi indicatori di qualità e di quantità dei servizi e delle prestazioni erogate, parametrando le risorse al raggiungimento di questi obiettivi, così come si tenta oggi di fare in Francia, sia pure ancora in termini poco più che sperimentali (e con qualche difficoltà applicativa connessa anche alla determinazione di un unico obiettivo – il 2% annuo di incremento di produttività – per tutte le amministrazioni pubbliche: soluzione semplice e efficace, ma poco flessibile).

Ciò consentirebbe l'adozione di una regola virtuosa per il finanziamento dei **contratti** del settore pubblico: in forza della quale le risorse aggiuntive rispetto a quanto necessario per mantenere invariato il livello delle retribuzioni in termini di potere d'acquisto dovranno essere correlate agli incrementi di produttività effettivamente registrati, e misurati – come si è detto - da indicatori oggettivi e da

valutatori affidabili (v. *infra*); esse serviranno dunque a premiare e dunque a incentivare i miglioramenti della quantità e della qualità dei servizi e delle prestazioni.

La definizione di obiettivi e target in termini di produttività delle singole amministrazioni permette di tener conto di eccezionali variazioni delle quantità e qualità dei servizi e delle prestazioni erogate (per esempio quando si renda necessario provvedere alla regolarizzazione di un alto numero di immigrati irregolari, per effetto di una legge di sanatoria dell'immigrazione irregolare). Presenta dunque indubbi vantaggi.

E' tuttavia evidente che si tratta di una soluzione in concreto non praticabile fino a che non siano stati identificati e validati idonei indicatori di risultato e fino a che non siano state attivate affidabili procedure e istituiti organi di valutazione delle performance effettivamente realizzate dalle amministrazioni. Richiede dunque un lavoro preparatorio di notevole impegno. Se iniziato nei primi mesi della legislatura, si potrebbe cominciare a sperimentare il nuovo metodo negli ultimi due anni della legislatura stessa, magari scegliendo un "paniere" di amministrazioni da utilizzare per la fase sperimentale.

10. L'attivazione di meccanismi attendibili di **valutazione della produttività** delle amministrazioni rappresenta comunque una delle priorità strategiche. Occorre dunque avviare, anche potenziando gli strumenti di cooperazione e benchmarking già attivati in sede europea, l'elaborazione di indicatori quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi; istituire nuovi organismi di valutazione o strumenti di monitoraggio e validazione degli organismi esistenti; sperimentare metodi di incentivazione dei miglioramenti di produttività; introdurre strumenti affidabili di verifica della soddisfazione dei cittadini e delle imprese, utenti dei servizi e delle prestazioni amministrative. In tal senso, potrebbe essere opportunamente finalizzata la stessa attività del Comitato tecnico istituito dal Dpr 286 del 1999.

Andrebbero anche potenziate le carte dei servizi, o, meglio, sostituite con **contratti di servizio**, da configurare come contratti a favore degli utenti, i quali siano dunque legittimati a pretenderne l'applicazione (anche per le attività burocratiche, uno statuto dei diritti del cittadino dovrebbe aiutare a riconfigurarle come "servizi burocratici" a favore dei cittadini e delle imprese, riprendendo e potenziando il percorso avviato con le leggi sul procedimento amministrativo del 1990 e del 2005).

Va anche valutata l'opportunità di apportare una parziale ma significativa correzione all'impianto della riforma dei controlli del 1999: essa configurava correttamente il controllo di gestione come attività propria dell'amministrazione (di *line*), e attribuiva all'autorità politica le attività di programmazione strategica, valutazione dei risultati e delle performance e valutazione dei dirigenti (funzioni di *staff*, svolte da organi di diretta collaborazione). Ma se è incontestabile la responsabilità della politica per la programmazione strategica (e dunque anche per la indicazione degli obiettivi e dei risultati da raggiungere), la valutazione dei risultati e delle performance dovrebbe configurarsi sempre più come **un'attività indipendente e imparziale**, dunque affidabile per tutti. Sul modello del *General Accounting Office* americano, al suo vertice potrebbe essere preposta una personalità indipendente, scelta di comune intesa fra governo e opposizione (nominata dai Presidenti delle camere, se questi ultimi fossero eletti a maggioranza qualificata, o comunque tornassero a configurarsi come organi di garanzia).

E' da valutare anche l'ipotesi di dotare questo organismo, sempre ad imitazione del modello americano, di adeguati **servizi ispettivi**, al servizio del Parlamento e della sua

funzione di controllo, ma anche della presidenza del Consiglio, e della sua funzione di direzione e coordinamento dell'intera attività del Governo. Sono da valutare anche le forme di partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti a queste attività di valutazione e di controllo o di interlocuzione con gli organismi ad esse preposti.

Potrebbe anche essere sperimentata l'attivazione di un organismo autorevole e indipendente di monitoraggio dell'attuazione del piano di modernizzazione, sul modello del *Comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme*, istituito in Francia presso l'Ufficio del Primo Ministro (nell'esperienza francese esso è presieduto da un autorevole ex-ministro *en réserve de la République*, ed è composto da esperti di vari paesi, dai ministri in carica per la funzione pubblica e per la riforma dello Stato, da esponenti del settore privato dell'industria e dei servizi).

11. La costruzione del piano di modernizzazione, innovazione e rinnovamento del sistema amministrativo dovrebbe essere avviata fin dai prossimi mesi, in modo da potere avviare fin dalle prime settimane della prossima legislatura il lavoro di concertazione con le istituzioni territoriali e con le parti sociali.

Oltre a quanto evidenziato nei paragrafi precedenti, alcune ulteriori indicazioni utili per il lavoro di costruzione del piano di modernizzazione sembrano le seguenti:

A. Riprendere la strada dell'innovazione. Non serve una nuova stagione di riforme, occorre invece riprendere il filo delle riforme degli anni novanta. A tal fine, bisogna certamente apportare gli aggiustamenti normativi necessari per rimediare ai guasti del governo di destra. Ma, come sopra si è già detto, occorre porsi soprattutto il problema dell'attuazione delle riforme. Un'attuazione coerente ed efficace richiede di affrontare i nodi degli apparati di governo e di controllo sul processo stesso; del modo nel quale si ottiene che il processo di riforma, nelle sue varie articolazioni, possa trovare attuazione anche nelle regioni e negli enti locali; delle risorse strumentali da impiegare; della riqualificazione del personale. Nelle schede che seguono sono contenute alcune indicazioni progettuali precise su questi argomenti.

B. I fattori nuovi. Occorre tenere presenti alcuni fatti nuovi (o non adeguatamente considerati nell'elaborazione delle riforme degli anni novanta):

- Una rinnovata richiesta di politiche pubbliche da parte dei cittadini (v. indagine Ipsos 2005), che richiede un'attenta considerazione delle politiche di intervento diretto e delle politiche di regolazione, ma soprattutto una ridefinizione della responsabilità pubblica per la resa dei servizi.

- La nuova collocazione dell'amministrazione in un sistema politico-amministrativo multilivello. Manca ancora un'idea condivisa di quale debba essere il ruolo dell'amministrazione centrale in un sistema fortemente decentrato: l'attenzione è centrata solo sul riparto delle funzioni e dei compiti, mentre resta in ombra la necessità di sviluppare nuove funzioni e nuovi compiti dell'amministrazione centrale per garantire sia l'unitarietà sia l'efficienza del sistema nel suo complesso. Occorre, in proposito, anche ripensare le sedi di collaborazione a livello politico e gli strumenti di cooperazione a livello amministrativo, per evitare che tutte le decisioni e tutti i procedimenti diventino più complessi, più lunghi, più difficili e più condizionati dai veti.

C) la ridefinizione del “perimetro” dell’amministrazione e l’**esternalizzazione** di compiti e funzioni. In linea di principio, nulla osta alla esternalizzazione di funzioni strumentali, della produzione di beni e servizi, quando non si tratti di funzioni strategiche e quando il mercato è in grado di assicurare servizi di migliore qualità a costi inferiori per la finanza pubblica e/o per gli utenti e di assicurare effettivamente condizioni di uguaglianza nell’accesso ai servizi. In concreto, si è spesso proceduto, in questi anni, a processi di esternalizzazione non coerenti con questi criteri, dominati dall’esigenza di far cassa o addirittura dall’obiettivo di assicurare a privati posizioni di rendita e facili opportunità di profitto. Bisogna ripensare e ridefinire il rapporto tra amministrazione, esternalizzazione di funzioni e reclutamento di competenze. In questi ultimi anni l’amministrazione non ha fatto concorsi, ma è ricorso massicciamente agli esterni, scelti spesso secondo criteri di affiliazione, o, in alternativa, si è affidata a società di consulenza o, ancora, ha messo funzioni strategiche in “veicoli” connessi al comando politico, ma non all’amministrazione (società per azioni, fondazioni, ecc.). Occorre riportare dentro l’amministrazione le funzioni strategiche, rivedere il rapporto tra uffici di linea e uffici di staff (riducendo drasticamente questi ultimi), valutare attentamente l’effettivo apporto delle competenze esterne e l’utilità delle esternalizzazioni, avviare la ricostituzione di corpi tecnici all’interno dell’amministrazione che siano in grado di assolvere ai compiti strategici della progettazione, della regolazione, del monitoraggio e del controllo sugli *outsourcer* e sulla qualità delle prestazioni e dei servizi. Ciò ha concorso a determinare un diffuso nuovo precariato nelle AA.PP. con conseguenze pesantemente negative sulla qualità dei servizi pubblici, sulla imparzialità delle amministrazioni, sui diritti dei lavoratori.

D) Il **quadro di comando** dei processi di modernizzazione. Già si è detto della necessità di un forte *commitment* del Governo (e, in primis, del Presidente del Consiglio) e di una forte *regia* politica del processo (Presidente del Consiglio e ministro delegato). Vanno tuttavia identificati anche all’interno delle singole amministrazioni i responsabili della attuazione del piano di modernizzazione. Ministri nelle amministrazioni centrali, Sindaci, Presidenti di Regione e di provincia nelle amministrazioni territoriali (con eventuali assessori delegati nelle grandi amministrazioni), per quanto concerne le responsabilità politiche; i segretari generali delle amministrazioni (ove previsti nei relativi organigrammi) o figure analoghe, per quanto concerne le responsabilità esecutive-operative. Nella più recente esperienza francese, i segretari generali sono stati istituiti anche laddove non erano originariamente previsti, con la funzione di motori e responsabili delle azioni di riforma e modernizzazione (funzione che possono essere o meno accoppiate a quelle di coordinamento dell’intera struttura). La tendenza è a renderli specificamente responsabili, in positivo o in negativo, dei risultati ottenuti.

E) Gli **strumenti di controllo e monitoraggio** sullo stato di avanzamento del piano di modernizzazione. Rinviamo a quanto detto sopra, al paragrafo 8.

F) La riforma del **bilancio dello Stato**. Occorre pervenire, come già si è accennato, ad una “budgetizzazione” del bilancio dello Stato – almeno per ciò che concerne le spese di funzionamento - mediante l’accorpamento in un’unica voce, per singolo Ministero, delle decine di unità previsionali in cui oggi si articola il bilancio. Si eviterebbero così dannose misure generalizzate di contenimento della spesa (tipo il

taglio del 2%), lasciando tali decisioni alla negoziazione, pluriennale e annuale, del budget complessivo tra i singoli ministri e il titolare del ministero dell'economia, in sede di predisposizione del progetto di bilancio. La distribuzione del budget tra i vari centri di responsabilità rientrerebbe nelle competenze del singolo Ministro (mentre oggi le somme destinate alle unità previsionali sono di fatto determinate dalla Ragioneria generale anche in base ai dati storici), che potrebbe differenziare, in base agli obiettivi assegnati, le risorse tra le unità amministrative, in correlazione con la programmazione strategica e tenendo conto dei risultati ottenuti e dei risparmi di spesa conseguiti.

G) **I nuovi modelli organizzativi.** In un quadro di autonomia, correlata ad una forte ed effettiva responsabilità per i risultati conseguiti, le amministrazioni dovrebbero essere lasciate libere di adottare soluzioni organizzative innovative, sperimentando i modelli delle amministrazioni di missione e delle amministrazioni per progetto.

H) La **dimensione europea.** Il peso della “europeizzazione” di norme, strutture, procedimenti è cresciuto enormemente in questi anni. E' impossibile continuare a parlare di modernizzazione amministrativa, senza tenere conto del fatto che una parte crescente delle regole sono di origine comunitaria. Occorre individuare gli interventi necessari per consentire all'amministrazione italiana di giocare un ruolo adeguato nelle sedi comunitarie e internazionali e per dare piena attuazione alle regole e agli impegni che derivano dall'ordinamento comunitario. Quest'opera di aggiornamento e modernizzazione vale sia per l'amministrazione centrale, sia per le amministrazioni regionali e locali.

Ma la “carta europea” può diventare ancor più decisiva se si riuscirà a far leva sulla cooperazione europea per imporre un vincolo esterno al processo di modernizzazione del nostro sistema amministrativo. Con l'Agenda di Lisbona e con la nuova Costituzione europea, la qualità dei servizi amministrativi e la qualità dei sistemi di regolazione hanno assunto specifica rilevanza come fattori della competitività dell'Europa; non sono più estranei al perimetro della costruzione europea, come questioni di esclusiva competenza e sovranità nazionale.

Nella scorsa legislatura, l'Italia aveva assunto il ruolo di motore della cooperazione europea in questo settore, promuovendo l'elaborazione di indicatori europei di qualità dei servizi e delle prestazioni amministrative, attivando strumenti di benchmarking, avviando una riflessione sulla definizione di standard europei di qualità e di risultato dell'azione amministrativa, innescando i primi strumenti di cooperazione per la qualità delle regolazioni nazionali ed europea. Nell'ultima fase della legislatura, i nostri governi avevano fortemente sottolineato la necessità di innescare processi virtuosi di convergenza tra gli Stati membri verso alti livelli di qualità dei sistemi di regolazione e dei sistemi amministrativi, per evitare distorsioni alla concorrenza nel mercato interno, ma soprattutto per migliorare la competitività europea nell'economia globale.

In questa legislatura, l'iniziativa italiana si è spenta, ma altri paesi hanno raccolto il testimone. Occorre che l'Italia torni a svolgere un ruolo attivo e propositivo. Riproponiamo una sorta di ***Maastricht delle amministrazioni e dei servizi pubblici***. Da un lato, il **vincolo esterno (europeo)** può essere un formidabile strumento di riqualificazione dell'amministrazione italiana, così come lo fu, negli anni novanta, per il risanamento della finanza pubblica. Dall'altro, la **competitività dell'Europa** nel suo insieme dipende, anche, dalla qualità dei servizi e delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche europee. Infine, un impegno forte e concreto

delle istituzioni europee per promuovere il (e costringere al) miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche può molto contribuire a costruire la **cittadinanza europea**, a ricreare più larghe basi di **consenso** per la costruzione europea.

II

La semplificazione e la qualità della regolazione

di *Silvia Paparo e Alessandro Natalini*
con la collaborazione di *Antonio Liroso e Franco Bassanini*

La semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione sono condizioni essenziali per accrescere la competitività del paese e dare certezza all'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza.

Sono ancora più necessarie al paese oggi, dopo quattro anni di inerzia del governo Berlusconi, che ha paralizzato le attività di semplificazione e soppresso le strutture ad essa dedicate (messe in campo dal governo di centro sinistra), salvo poi, di fronte alle pressanti richieste del mondo imprenditoriale, proporre scorciatoie illusorie, utili solo ad una campagna di comunicazione, ma ben lontane dal produrre effetti positivi in termini di riduzione di adempimenti, di costi e tempi per i cittadini e le imprese.

La soluzione dei problemi della regolazione non può essere individuata in una totale assenza di regole, in una *deregulation* selvaggia, che non trova spazio in alcun Paese moderno. La regolazione serve per assicurare un quadro certo in cui tutti gli operatori e i cittadini sanno quali sono le regole del gioco: un mercato senza regole è nemico della sana concorrenza. Nello stesso tempo la regolazione serve per assicurare la tutela dei cosiddetti interessi deboli: protezione sociale, sicurezza sul lavoro, salute e ambiente etc.

La sfida è quella di coniugare il massimo di semplicità per le imprese e per i cittadini con una efficace tutela degli interessi pubblici e dei diritti fondamentali dei cittadini (a parità di tutela degli interessi collettivi vanno sempre ricercate con determinazione le soluzioni meno onerose).

Una politica per la semplificazione

Sviluppare una politica istituzionale di carattere generale per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione all'altezza dei problemi della competitività del paese richiede un investimento al massimo livello politico da parte del Governo, delle Regioni e degli enti locali. In particolare, a livello nazionale, è essenziale il ruolo di cabina regia di una politica di semplificazione che deve essere svolto da parte della Presidenza del Consiglio e del Dipartimento della Funzione Pubblica: **è un impegno, una responsabilità che potrà assumere in prima persona il Presidente del Consiglio con l'ausilio di un Ministro delegato che assicuri una forte regia all'ideazione e soprattutto all'attuazione di un piano operativo di semplificazione, attivando, quando necessario, l'intervento diretto del premier:**

Una politica di semplificazione che:

- identifichi obiettivi e priorità definiti e ne assicuri l'effettiva realizzazione misurando i risultati conseguiti in termini di riduzione degli atti, dei tempi e dei costi per imprese e cittadini e si doti nuovamente di una **task-force dedicata alla semplificazione e al miglioramento della qualità della regolazione**;
- si realizzi per programmi, che ricorra anche a strumenti non normativi a sostegno delle riforme (ad esempio piano d'azione, strategie di comunicazione e di formazione, incentivi, programmi di sostegno);
- si fondi sulla cooperazione istituzionale e il raccordo con gli altri livelli di governo (Regioni, Enti Locali e Unione Europea) e sul “dialogo interistituzionale” con il Parlamento
- assicuri la convergenza degli sforzi semplificatori delle amministrazioni di settore in un quadro organico e condiviso e contrasti le resistenze burocratiche;
- si fondi sulla consultazione, il coinvolgimento attivo e l'ascolto delle parti sociali e delle associazioni dei cittadini: conoscere e avere sempre presente il punto di vista dei destinatari è essenziale nelle diverse fasi della politica di semplificazione (dalla definizione dell'agenda delle priorità, alla valutazione delle diverse opzioni nell'AIR, all'attuazione delle politiche di semplificazione ed alla valutazione dei risultati conseguiti);

Un patto nazionale per la semplificazione¹

Su queste basi va lanciato un **patto nazionale per la semplificazione** tra Governo, Regioni, Enti locali e parti sociali che definisca gli obiettivi prioritari, gli strumenti e i piani di azione per realizzarli e le modalità per la verifica periodica dei risultati raggiunti. Si indicano, a puro titolo di esempio, alcuni possibili obiettivi di tale patto che andranno definiti con l'apporto delle parti sociali e delle associazioni dei cittadini.

- Portare in un tempo determinato (ad es. tre anni) i tempi e i costi degli adempimenti burocratici delle imprese ai livelli delle migliori *performances* europee e OCSE (tempi, costi e numero delle procedure per lo start-up etc.)

- sportelli unici del cittadino che evitino le peregrinazioni tra un'amministrazione a l'altra e consentano di accedere ad uffici e servizi delle diverse amministrazioni da un unico punto presso il Comune e, comunque, il più vicino possibile al cittadino o all'impresa. In particolare per le fasce più deboli questi sportelli dovrebbero garantire la “presa in carico” degli anziani, dei diversamente abili etc.

- entro un anno operativi tutti gli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione che consentano di effettuare on-line (e dove possibile per telefono e per posta realizzando un'effettiva multicanalità) le procedure di maggiore impatto per cittadini e imprese.

- completa eliminazione dei certificati (le azioni per la completa eliminazione dei certificati avviate con positivi risultati nella precedente legislatura, interrotte da anni, vanno riprese).

¹ Le indicazioni della presente scheda vanno lette in stretto collegamento con quelle contenute nella scheda sull'e-government

Le azioni e gli strumenti di una politica di semplificazione

1) **Selezionare gli obiettivi** sulla base delle indicazioni delle parti sociali e di una analisi della domanda di semplificazione, **rilanciare lo strumento della legge annuale di semplificazione e concentrare le attività sui procedimenti più critici attraverso:**

a) l'eliminazione, ove possibile, della necessità di avere un permesso della pubblica amministrazione per esercitare una data attività (liberalizzazioni)

quando invece risulti ancora necessario un provvedimento

b) garantire tempi rapidi e certi attraverso l'utilizzazione, a seconda delle necessità, di molteplici strumenti e tecniche di semplificazione quali la riduzione dei termini procedurali, la conferenza di servizi, l'ampliamento dell'area di operatività della Dia e del silenzio-assenso identificando con chiarezza i casi nei quali vengono utilizzati;

2) **garantire un'effettiva riduzione dei carichi burocratici:** la realizzazione dei programmi e degli obiettivi individuati va sostenuta attraverso veri e propri piani di azione che utilizzino, accanto all'innovazione normativa, tutti strumenti idonei garantire l'effettivo conseguimento dei risultati di semplificazione attraverso:

a) l'innovazione organizzativa e l'uso delle tecnologie (vedi scheda sull'e-government)

b) la formazione e la motivazione del personale

c) la responsabilizzazione della dirigenza

d) il collegamento, in sede di contrattazione collettiva, della **retribuzione incentivante del personale** al rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti

e) l'adozione di strategie comunicative rivolte ai destinatari;

f) la realizzazione di attività di consulenza e assistenza alle amministrazioni e la valorizzazione e diffusione delle migliori esperienze

La misurazione dei risultati raggiunti e la collaborazione con le parti sociali e le associazioni dei cittadini utenti e consumatori deve consentire di introdurre, ove necessario, i correttivi per rimuovere ostacoli e resistenze e rendere più efficaci le semplificazioni stesse.

3) **realizzare forme di indennizzo automatico** per i cittadini e le imprese in caso di ritardo delle amministrazioni nella conclusione del procedimento

4) **Rendere, in tempi brevi, obiettivi e trasparenti i dati sulla durata dell'azione amministrativa** utilizzando anche le potenzialità del **protocollo informatico** (di cui le amministrazioni pubbliche si debbono dotare grazie alle disposizioni adottate nella precedente legislatura) per rendere conoscibili, *on line*, lo stato di avanzamento di ogni pratica e il rispetto delle scadenze normative in modo da tenere effettivamente "sotto i controllo" i tempi di conclusione dei procedimenti, intervenire sui procedimenti critici, incentivare i comportamenti virtuosi e la riduzione dei tempi. In questa ottica è essenziale la **gestione automatizzata dei flussi procedurali** (anche tra amministrazioni diverse come ad es. nel caso dello sportello unico per le attività produttive) che consente anche un significativo **taglio dei tempi**.

5) **Superare la frattura tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa**, che ha caratterizzato la legislatura in corso, utilizzando le potenzialità delle nuove tecnologie ai fini della semplificazione attraverso la reingegnerizzazione dei processi di servizio.

6) **Ridurre il numero delle leggi** e riordinare il sistema normativo per dare certezza a cittadini e operatori attraverso i **codici di settore** e i **testi unici** e l'utilizzo della ghigliottina per abrogare tutte le altre disposizioni.

7) **Mettere finalmente a regime**, dopo anni di inerzia del governo di centro destra, **l'Analisi d'impatto della regolazione (Air)**, secondo i modelli sperimentati a livello internazionale, che impongono ai regolatori pubblici di valutare, prima dell'adozione di un atto normativo, in un documento accessibile al pubblico, le diverse opzioni regolative, motivando la loro scelta in relazione ai costi ed ai benefici che ciascuna di esse comporta per l'amministrazione pubblica e per le diverse categorie di destinatari. La messa a regime per gli schemi di atti normativi del governo può essere immediata, con successivi affinamenti da realizzare sulla base dell'esperienza.

La realizzazione di una politica di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione richiede **un investimento in risorse e strumenti** :

- **la ricostituzione di una sede di consultazione delle parti sociali** come luogo per progettare, monitorare e affinare in modo stabile e continuativo le politiche di semplificazione e l'adozione di procedure standard e trasparenti di consultazione e la **consultazione telematica** degli interessati sugli schemi di atti normativi del governo (notice e comment)
- **l'istituzione di una agenzia per il sostegno alle politiche di miglioramento della qualità della regolazione**, una task-force al servizio dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, con funzioni di elaborazione di strategie e tecniche di semplificazione normativa e amministrativa; consulenza e collaborazione alle amministrazioni pubbliche, promozione e guida di progetti di semplificazione multisettoriali, nonché di monitoraggio degli effetti degli interventi realizzati. Nello stesso tempo occorre garantire l'efficacia dell'azione del Governo nei processi di semplificazione, tramite il coordinamento delle attività delle singole amministrazioni nei settori indicati nelle leggi annuali di semplificazione, e il supporto e l'impulso per il raggiungimento degli obiettivi previsti.

III

L'e-government e la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche

di *Michele Morciano, Sandro Osnaghi, Marco Mena, Renzo Rovaris, Silvia Paparo*

Premessa.

L'e-government rappresenta una **leva essenziale per la modernizzazione della pubblica amministrazione**, necessaria per accrescere la competitività del paese e trasformare l'amministrazione pubblica da "vincolo strutturale" a "fattore critico di successo".

E' possibile infatti per la pubblica amministrazione compiere un **salto di qualità attraverso l'uso intelligente delle tecnologie**, in maniera mirata a soddisfare i bisogni degli utenti esterni (cittadini e imprese) ed interni (sia le amministrazione nel loro complesso che i singoli dipendenti pubblici coinvolti operativamente nei processi di lavoro), ed integrata con la revisione dei processi e la semplificazione burocratica.

E' peraltro importante sottolineare **l'importanza dell'e-government per lo sviluppo economico del paese**. La spesa ICT pubblica può infatti rappresentare un importante **fattore di innovazione per l'Italia**, che non ha iniziative o progetti innovativi di respiro nazionale, capaci pertanto di immettere nel sistema scientifico e produttivo una forte domanda di soluzioni innovative e le risorse capaci di generare e trainare lo sviluppo.

Una politica per l'e-government

2. Le attuali politiche di e-government.

Le politiche di e-government attuate in questa legislatura hanno ulteriormente consolidato, anziché contribuire a scardinare, gli anacronistici rapporti che ancora in larga parte caratterizzano le modalità di interazione tra stato e società e che contribuiscono all'arretratezza strutturale e scarsa competitività del nostro sistema sociale; esse hanno infatti privilegiato iniziative locali anziché di sistema, di front-office anziché di struttura, ad elevato contenuto tecnologico anziché ad elevato contenuto di innovazione sociale. La grande forza abilitante delle ICT non sta certo nella loro capacità di "informatizzare" prassi amministrative inefficaci ed inefficienti, o nella realizzazione di front office tanto tecnologicamente avanzati, quanto socialmente rudimentali, ma nelle sue enormi potenzialità di razionalizzazione dei back office e quindi di integrare tra di loro gli archivi e i procedimenti amministrativi che sovrintendono all'erogazione delle differenti politiche: le ICT ci forniscono l'occasione per un profondo ripensamento delle modalità attraverso cui la PA opera e attraverso cui essa si relaziona con la società.

È indispensabile mettere **l'e-government al servizio dell'opera di radicale semplificazione e ridefinizione dei rapporti tra utenti e amministrazioni** (vedi

scheda sulla Semplificazione); occorre utilizzare le tecnologie per eliminare tutte le “ridondanze” negli scambi di informazioni, negli archivi, nelle procedure, contribuendo all’ottimizzazione, delle relazioni tra cittadini, imprese e amministrazione.

3. Innovazione amministrativa e tecnologica.

Una politica per l’e-government deve **superare la frattura tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa**, introdotta dal governo Berlusconi, che ha in larga misura vanificato la cosiddetta digitalizzazione dell’amministrazione e non ha determinato un reale impatto sulle amministrazioni ed il loro modo di operare.

I fattori chiave di una politica di e-government sono:

- la **reingegnerizzazione del back-office** e dei processi di servizio e la semplificazione procedimentale che consente di utilizzare le potenzialità degli strumenti informatici e telematici.
- la **condivisione degli archivi e delle informazioni tra le amministrazioni**, costruendo quei servizi di interoperabilità e cooperazione applicativa che sono essenziali per stimolare lo scambio dati tra le amministrazioni.

Proponiamo di lanciare un **Patto per l’innovazione** tra Governo, Regioni, Enti Locali e Parti Sociali, incentrato su un **utilizzo intensivo delle nuove tecnologie per l’elevamento del livello dei servizi alla persona**, nell’ottica del miglioramento della qualità della vita. Il patto dovrebbe avere come oggetto un **nuovo programma nazionale per l’innovazione** condiviso tra Stato, regioni e autonomie locali, e coerente con il nuovo assetto costituzionale della Repubblica.

Tra gli obiettivi esemplari di questo programma si possono fin da ora indicare:

- lo sviluppo accelerato di **servizi innovativi alle persone, in forma digitale**, assicurandone l’accesso alla universalità dei cittadini (**telesoccorso, telemedicina, teleformazione, supporto alla mobilità, ecc.**)
- **sportello unico del cittadino**, inteso come punto di accesso unificato ed integrato, e come riferimento unico per le esigenze del cittadino e dell’impresa, in grado di veicolare le informazioni nel back-office per minimizzare le interazioni dell’utente con l’amministrazione.
- l’**accesso ai servizi con diversi canali**, realmente integrati tra di loro ed utilizzabili in maniera flessibile (ad es. che sia possibile chiedere informazioni specifiche per telefono, facendo riferimento ad informazioni contenute sul sito web dell’ente o su materiale cartaceo distribuito, ed ottenere informazioni ulteriori via mail o fax)
- **controllo sui tempi** effettivi di conclusione dei procedimenti per perseguire il **taglio dei tempi** di conclusione dei procedimenti attraverso la gestione automatizzata dei flussi procedurali (anche tra amministrazioni diverse come ad es. nel caso dello sportello unico per le attività produttive), conoscenza immediata dello **stato di avanzamento della pratica**, nell’ottica della trasparenza e del diritto di accesso agli atti amministrativi
- la **personalizzazione del rapporto tra amministrazione e cittadino**, di modo che l’amministrazione sia in grado sia di anticipare le esigenze del cittadino (ad es. per la scadenza dei documenti di identità) sia di ricostruire velocemente la storia

delle interazioni del cittadino con l'amministrazione, evitando incomprensioni, duplicazioni di dati e contatti, ecc.

- **l'eliminazione dei certificati (o decertificazione)**, da ottenersi mettendo in rete gli archivi delle amministrazioni che detengono i principali dati oggi autocertificati dal cittadino e dall'impresa e spesso non controllati (dati fiscali e tributari, previdenziali, camerali e del casellario giudiziario), e sviluppando un apposito strumento di accesso per i dipendenti pubblici abilitati alla ricerca e reperimento di queste informazioni per l'evasione della pratica dell'utente.

Le azioni e gli strumenti

4. L'informatizzazione dei comuni. In questo disegno le *amministrazioni locali* assumono una nuova centralità, in quanto espressione dell'amministrazione radicata sul territorio, interprete dei bisogni della società, di supporto alle politiche di sviluppo; ad esse dovrà essere dedicato un ruolo centrale nelle iniziative di programma. Quindi un primo e prioritario progetto di legislatura dovrà riguardare il **radicale ammodernamento di tutti i comuni italiani**, con particolare riferimento ai piccoli comuni; un tale progetto si articolerà sulle iniziative di informatizzazione dei back-office e dei front-office; nell'assicurare piena interazione tra i livelli amministrativi centrali e i comuni; si dovrà assicurare la completa circolarità anagrafica, con possibilità di accesso alle basi dati anagrafiche dei comuni da parte di tutte le altre amministrazioni e prevedere l'attuazione di altre e correlate iniziative quali lo sviluppo dell'indice delle anagrafi e la razionalizzazione dei procedimenti di notifica delle variazioni anagrafiche; lo sviluppo del sistema di interscambio Catasto-Comuni e dei servizi di gestione dell'identità, che consentano di affiancare alla carta d'identità elettronica altre modalità di accertamento dell'identità che, pur garantendo una adeguata sicurezza, siano più facilmente utilizzabili dai cittadini per accedere ai servizi via internet.

E' evidente che un progetto di questa valenza rivolto soprattutto ai piccoli Comuni non può che essere accompagnato da misure specifiche finalizzate al sostegno alla capacità di progettazione e realizzazione delle attività previste, ad allo sviluppo di forme consortili e di outsourcing per la costituzione di centri servizi che servano un numero adeguato di Comuni su base territoriale.

5. Le azioni sulle amministrazioni centrali.

Una particolare attenzione andrà anche riservata alle amministrazioni centrali che non solo dovranno razionalizzare e rendere "cooperativi" quegli archivi e procedimenti che sono strumentali al funzionamento delle autonomie locali, ma che dovranno altresì avviare iniziative progettuali di grande rilevanza sociale, ad esempio nei settori della giustizia, istruzione, previdenza, fisco, ecc..

Per assicurare adeguati livelli di trasparenza all'azione amministrativa, il recupero dell'efficienza e la massima governabilità della spesa pubblica, sarà anche indispensabile realizzare un organico intervento progettuale che miri a sviluppare e razionalizzare l'uso di quegli strumenti operativi che afferiscono alla sfera contabile e gestionale delle amministrazioni; la contabilità economica, il budget, il controllo di gestione e quello strategico, la gestione per obiettivi, strumenti oramai irrinunciabili per realizzare un effettivo governo delle risorse e delle politiche di spesa.

6. L'identificazione in rete

L'intera materia della identificazione in rete per l'accesso ai servizi che richiedono l'accertamento dell'identità dovrà essere ripensata criticamente considerando che l'attuale governo non è riuscito a garantire la fruibilità da parte di tutti i cittadini della carta d'identità elettronica ed anzi ha complicato ulteriormente il quadro introducendo un nuovo strumento molto costoso che di fatto è in competizione con la carta di identità elettronica e che pure sarà difficilmente fruibile da tutti i cittadini in tempi compatibili con l'ormai diffusa disponibilità di servizi. Il governo ha cercato di tamponare una situazione critica che impediva di fatto l'erogazione dei servizi già disponibili, autorizzando le singole amministrazioni ad introdurre, temporaneamente, strumenti alternativi. Questo intervento normativo ha peggiorato ulteriormente la situazione dando origine ad una giungla degli strumenti di identificazione ed ha determinato un ulteriore aumento dei costi disperdendo risorse che invece potevano essere concentrate sulla carta di identità elettronica. È urgente impostare una nuova strategia che risolva questo fondamentale problema attinente alla tutela dei diritti dei cittadini alla sicurezza ed alla privacy, anche tenendo conto delle evoluzioni della tecnologia in questo specifico settore.

Questo risultato avrebbe potuto essere conseguito in tempi relativamente brevi se questo Governo avesse accolto la proposta (avanzata da chi aveva concepito e redatto il piano di e-government del 2000) di procedere ad una diffusione accelerata della carta di identità elettronica, eventualmente semplificandone la tecnologia. Anche se purtroppo il tempo perduto non può ritornare, non se ne deve perdere altro: proponiamo di concentrare subito le risorse disponibili sulla carta di identità elettronica, che comunque è e sarà sempre più necessaria, magari non nella sua forma attuale, come strumento di pubblica sicurezza. In alternativa, lo stesso risultato potrebbe essere ottenuto mediante la diffusione accelerata del tesserino del codice fiscale, trasformandolo in smart card elettronica.

7. L'Open Source

Una strategia articolata sulla consapevole gestione della domanda pubblica di ICT a favore della crescita economica e della ricerca è opportuno anche prevedere una specifica politica a favore dell'Open Source. Le tante dichiarazioni di principio in favore dell'“Open Source” devono diventare programmi di lavoro. Non c'è dubbio sull'utilità di diminuire la dipendenza dell'innovazione dalle onerose licenze commerciali, anche per la Pubblica Amministrazione. Una seria spinta del settore pubblico alla promozione di soluzioni “open” può contribuire allo sviluppo della competitività delle imprese nazionali dell'ICT.

8. L'infrastruttura di rete.

Per consentire alle amministrazioni di interoperare e condividere i dati sarà necessario sviluppare una infrastruttura di connettività che sia articolata sull'intero territorio nazionale e valorizzi al massimo i fornitori di servizi Internet. La disponibilità di strumenti come la Posta elettronica certificata consentirebbe peraltro di eliminare i problemi di sicurezza nei procedimenti automatizzati, rendendo quindi possibile

l'utilizzo della rete Internet anche per la comunicazione tra le amministrazioni pubbliche (e non solo tra PA e cittadini) e consentendo così di liberare risorse per la realizzazione di servizi reali per cittadini ed imprese e per le altre amministrazioni, e non più ridondanti infrastrutture che replicano quanto già disponibile sul mercato.

E' evidente la necessità per l'amministrazione italiana di avere una infrastruttura a banda larga diffusa su tutto il territorio nazionale, che arrivi in tutti i comuni, e permetta sia ai Comuni piccoli di connettersi in rete, sia ai cittadini ed alle imprese dei loro territori di accedere ai servizi di e-government, con velocità adeguate ed a costi sostenibili.

Quindi il tema della connettività della PA deve giocare un ruolo importante nell'ambito della politica per la diffusione della banda larga e per il superamento del digital divide infrastrutturale, politica che incentivi gli operatori privati a rendere disponibile su tutto il territorio nazionale servizi di connettività a tecnologia ADSL (o, eventualmente, WI-FI o Wi-Max) e che preveda eventualmente un intervento pubblico nelle aree particolarmente disagiate, dove il mercato non riesce ad operare.

9. Le regioni e le province.

I comuni non saranno i soli attori coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi di programma; le Regioni e le Province sono anch'esse chiamate a contribuire in modo determinante alla sua realizzazione con ruoli diversi e con modalità che potranno essere adattate alle varie realtà territoriali. Nello specifico, le **Regioni** avranno un ruolo determinante nel garantire la disponibilità agli enti del territorio delle infrastrutture tecnologiche di base, eventualmente intervenendo con opportune azioni di sussidiarietà quando il mercato non provveda in modo autonomo; dovranno garantire la disponibilità dei servizi di connettività e di interoperabilità di base (l'accesso a internet) e dovranno erogare ai comuni servizi di supporto alla cooperazione applicativa, alla gestione dell'identità e servizi di interscambio e notifica eventi e fornire servizi di interscambio con le amministrazioni centrali, che sono indispensabili per assicurare il funzionamento integrato dei sistemi informativi degli enti del territorio. E' essenziale infine il ruolo delle **Province** nell'assistenza tecnica ai Comuni e nel coordinamento delle iniziative a livello locale.

10. Governance centrale e locale

Per il raggiungimento degli obiettivi del programma nazionale di e-government sarà necessario, a **livello centrale**, rafforzare la capacità di governo tramite:

- la ricomposizione della dannosa frattura, introdotta nell'attuale legislatura, fra aspetti funzionali-organizzativi e aspetti tecnologici, ricomponendo l'organicità e l'unicità dei processi amministrativi, organizzativi e tecnologici in un'unica competenza istituzionale, e quindi **ricongiungendo Funzione Pubblica ed Innovazione Tecnologica**;

- il miglioramento del **raccordo tra le azioni di sistema e le politiche di settore** (sistema informativo sanitario, fiscale, previdenziale, dell'istruzione, ecc.), in modo che tutte le azioni di sistema intraprese (da quelle sul back-office fino agli strumenti di identificazione in rete) siano condivise fin dall'inizio da tutti i soggetti destinati ad attuarle e trovino quindi rapidamente sbocco operativo, per non rendere tali azioni di sistema inefficaci;

- superare le carenze di coordinamento e indirizzo delle iniziative locali, attuando un efficace e condiviso **coordinamento delle politiche regionali e territoriali** in genere.

A livello locale, occorre rafforzare le capacità di progettazione e realizzazione dei progetti, capacità che già oggi sono carenti e che diventeranno assolutamente insufficienti nel momento in cui si metteranno in cantiere azioni diffusive sulle amministrazioni locali (come ad esempio l'informatizzazione dei comuni prima descritta):

- assicurare ai comuni di piccole e medie dimensioni l'accesso a specifiche competenze progettuali, attivando forme di **supporto progettuale a livello locale**.

- incentivare **lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi dei piccoli comuni in forma aggregata**, per superare le difficoltà che oggi caratterizzano questi enti e per supportare efficacemente le azioni previste di informatizzazione dei comuni; tale soluzione andrà declinata a livello locale, e potrà istituzionalmente prendere la forma del consorzio pubblico, dando così attuazione anche, ad esempio, alla normativa sullo sportello unico.

11. Domanda di ICT e sviluppo economico.

Una politica di e-government incentrata su di una radicale modernizzazione dello stato, nel senso sopra delineato, consentirà all'amministrazione di esprimere, allo stesso tempo, una domanda molto qualificata di beni, servizi e risorse umane, in particolare nel settore ICT. Non può sfuggire, infatti, la rilevanza del "volano PA" per generare innovazione, non solo strumentale al perseguimento dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione stessa, ma per stimolare lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi; una politica di e-government per un radicale ammodernamento dell'amministrazione dunque, ma anche come strumento di competitività e per trainare il processo di innovazione dell'intero paese.

Come corollario alle iniziative di ammodernamento della PA diventa prioritario allora, anche individuare le modalità di governo della spesa ICT attraverso cui favorire ricadute verso le imprese, soprattutto le PMI e verso l'attività di ricerca, in piena sintonia con le politiche di settore e le altre iniziative a sostegno della società dell'informazione. In particolare a sostegno della ricerca sarebbe opportuno sperimentare iniziative a sostegno di Laboratori che mettano insieme competenze accademiche, esigenze dei servizi pubblici, imprese che vogliono specializzarsi, e attraverso cui si possa far superare il limite dimensionale che fa sì che le imprese italiane, generalmente troppo piccole, non sono in grado di fare la ricerca che sarebbe necessaria per sopravvivere nello scenario di globalizzazione.

IV

Il capitale umano delle pubbliche amministrazioni: il lavoro pubblico

di *Michele Gentile* e *Silvana Riccio*

con la collaborazione di *Gianfranco D'Alessio, Alessandro Natalini, Franco Bassanini, Stefano Battini, Antonio Lirosi*

1. Come già sottolineato (v. capitolo I), un forte rilancio delle politiche pubbliche e dell'attività delle Pubbliche Amministrazioni, nel quadro di una rinnovata stagione di concertazione con le parti sociali, è necessario non solo per risalire la china del declino economico ed industriale e del disagio sociale, ma anche per definire un nuovo e più avanzato modello di sviluppo, che crei ricchezza e garanzia dei diritti per tutti.

In tale contesto la valorizzazione dell'azione pubblica, in quanto svolta dalla pubblica amministrazione, viene assunta come obiettivo strategico dell'azione di governo per il miglioramento della vita economica e sociale del Paese. L'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni e nuove politiche pubbliche divengono strumenti per nuove politiche di coesione, di efficienza dei servizi e della competitività del sistema. La valorizzazione e la riqualificazione del personale pubblico diviene esigenza prioritaria per conferire una maggiore funzionalità agli apparati e migliorare la qualità dei servizi alle persone e alle imprese.

In tale dimensione di "nuove e motivate missioni" per le pubbliche amministrazioni si collocano le politiche verso il lavoro pubblico. I soggetti titolari di nuove politiche pubbliche hanno bisogno di una risorsa lavoro motivata, di qualità ed aperta al nuovo. E' una delle sfide più impegnative e più decisive della nuova fase politica.

Le politiche del Governo Berlusconi

2. Il Governo della destra, pur profondamente diviso anche in materia di riforme amministrative e politiche del lavoro pubblico, ha tuttavia assunto diverse iniziative che, nel loro insieme, hanno colpito pesantemente la funzionalità delle AA.PP. ed il lavoro pubblico. Le condizioni del nostro sistema amministrativo sono così tornate ad assumere una serie di connotati negativi che l'iniziativa politica e le riforme dei precedenti governi di centro-sinistra avevano superato. Ne ricordiamo alcune:

- La proliferazione delle strutture ministeriali e degli organismi amministrativi;
- La massiccia attivazione di strutture decisionali "parallele" tramite il ricorso sistematico alle consulenze anche per le funzioni proprie delle amministrazioni, fino a determinare un circuito decisionale parallelo che esautorava quello pubblico. Il costo di tali consulenze, secondo il Ministro Baccini, si aggirerebbe intorno ai 750 milioni di euro. Nel 2003 la Corte dei Conti ha quantificato tali "consulenze" in circa 200.000 (cifra stimata per difetto);
- Il blocco delle assunzioni per le amministrazioni centrali e fortissimi limiti per le amministrazioni territoriali (Regioni; autonomie locali; università...) che ha portato e porterà ad un forte invecchiamento del personale pubblico, a una sua riduzione di circa 180.000 unità (scuola a parte) senza alcun rapporto con gli effettivi

carichi di lavoro, con le riorganizzazioni progettate e con la redistribuzione delle funzioni e delle competenze connessa all'attuazione del Titolo V[^] Cost.

- L'estensione massiccia del ricorso al lavoro a termine nelle sue varie forme (prorogato di anno in anno) per almeno 150.000 unità (sempre ad esclusione del comparto scuola);

- L'estensione generalizzata sia orizzontalmente che verticalmente dello spoil system;

- La proliferazione degli interventi governativi di ritorno regime pubblicistico dei rapporti di lavoro nelle PP.AA., come è avvenuto per i Vigili del Fuoco, come si sta tentando di fare per tutti i docenti della scuola, come è avvenuto in parte con la legge Frattini sulla dirigenza

- programmati e reiterati ritardi della contrattazione fino a un sostanziale blocco della medesima.

Tutto ciò determina demotivazione ma anche dequalificazione del lavoro pubblico.

Sulle amministrazioni locali pesano poi gli effetti delle politiche di riduzione delle risorse economiche in particolare verso il sistema delle autonomie locali e verso i servizi alle persone.

3. Anche in conseguenza delle difficoltà di finanziamento, molte amministrazioni sono state costrette ad adottare importanti misure di esternalizzazione di funzioni e privatizzazione di servizi ad iniziare dal settore sanitario fino ai servizi locali. Non sempre si è trattato di libere e ponderate scelte, spesso si è trattato di decisioni adottate in stato di necessità.

Anche per queste ragioni, le esternalizzazioni avvenute in questi anni hanno, sovente, generato effetti di deterioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni assicurate ai cittadini e hanno prodotto demotivazione e dequalificazione per le Pubbliche Amministrazioni ed il lavoro pubblico.

I provvedimenti di esternalizzazioni, inoltre, sono stati adottati senza alcun riferimento a condizioni, requisiti e criteri preliminari, sui quali pure in passato si era delineato un largo consenso. Alludiamo, per esempio:

- alla necessità di una preventiva individuazione dei settori suscettibili di esternalizzazione, escludendone in via generale le attività (non meramente strumentali) di tutela dei diritti costituzionali ed i servizi relativi ai beni comuni;

- alla esclusione da esternalizzazioni delle funzioni strategiche di indirizzo e controllo delle quali sono titolari le Pubbliche Amministrazioni;

- alla necessità di rigorosa valutazione dei costi e benefici della esternalizzazione, alla quale si dovrebbe far ricorso solo allorché l'affidamento al mercato consenta di ottenere servizi migliori a costi più ridotti e garantisca condizioni di uguaglianza nell'accesso ai servizi;

- alla previsione e stipulazione di adeguati disciplinari di concessione o contratti di servizio, contenenti disposizioni e clausole efficaci relative agli standard dei servizi e dei beni da erogare, alla salvaguardia della funzione sociale, al rispetto di leggi e regolamenti, alla revocabilità della concessione in presenza del venir meno delle condizioni che la rendevano conveniente, alla automatica decadenza dalla concessione o rescissione del contratto in caso di lesione dei diritti dei cittadini;

- alla previsione di strumenti efficaci di controllo sul rispetto delle clausole contenute nei disciplinari e nei contratti, di verifica del rispetto degli standard di qualità dei servizi erogati, di misurazione della “customer’s satisfaction”;
- alla necessità di attrezzare le Amministrazioni a svolgere le indispensabili funzioni di controllo sull’*outsourcer*: ove non dispongano delle competenze necessarie, mediante una leva di nuove professionalità, da apprezzare anche con specifici riferimenti di carattere negoziale.

Concertazione e partecipazione

4. Le politiche del governo della destra hanno riproposto l’esigenza di rilanciare la partecipazione democratica dei lavoratori e dei cittadini fruitori dei servizi pubblici, e riaperto la riflessione sul necessario rapporto tra processi di riforma ed effettività dei diritti sociali e civili. In sostanza occorre far presiedere i processi di innovazione (sia di processo che di prodotto) da un lato a sedi “strutturate”, non di natura negoziale, di partecipazione trilaterale (Amministrazioni/rappresentanze sociali/rappresentanze degli utenti) per la verifica del rapporto tra le riforme e la qualità, e per l’esercizio di forme di controllo sociale, dall’altro a forme di relazioni “sindacali” tra le amministrazioni e le organizzazioni rappresentative degli addetti. Una nuova legislazione nazionale in tema di riconoscimento dell’associazionismo (anche in relazione al nuovo art.118, quarto comma, Cost.) dovrebbe intervenire in questo campo, anche con la previsione di apposite consulte.

5. Nel 1997 la stagione delle riforme fu avviata con un protocollo sul lavoro pubblico nel quale si delineavano le linee guida e gli obiettivi del processo di riforma, gli strumenti della concertazione con le parti sociali, gli specifici spazi riservati alla contrattazione, le modalità di partecipazione dei lavoratori, la necessità di un forte investimento sul capitale umano destinando alla formazione per il lavoro pubblico risorse ad hoc.

E’ una strada che va ancora percorsa individuando specifici progetti di qualità ed efficienza, unitamente a sedi e funzioni di verifica dell’iter attuativo e di valutazione dei risultati, definendo politiche motivazionali e per la promozione di nuove qualità professionali per il lavoro pubblico. Si tratta di uno strumento necessario per far ripartire il processo di modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni. Partecipazione democratica; definizione di sedi di confronto fra le amministrazioni le rappresentanze degli addetti e quelle degli “utenti” e delle realtà produttive e dei servizi; nuova formazione con risorse mirate e chiaramente identificate; un disegno unitario che deve presiedere alle iniziative che nelle amministrazioni debbono accompagnare e favorire i processi di innovazione e di nuova qualità.

Il sistema contrattuale

6. La normativa contrattuale introdotta con la cosiddetta contrattualizzazione del rapporto di lavoro deve essere oggetto di una valutazione approfondita. La scelta di fondo – rimessa in discussione sempre più spesso dalla maggioranza di centrodestra - va ribadita e consolidata, in un quadro di unità del mondo del lavoro e

di unicità delle soluzioni relative agli impianti contrattuali, nonché ai soggetti titolari della contrattazione (vedi ARAN e organizzazioni sindacali definite in base alla rappresentatività) frutto degli accordi di politica dei redditi del luglio 1993 e come tali recepiti nel lavoro pubblico.

In questo ambito si colloca la conferma del carattere e delle funzioni dei contratti di lavoro e del sistema contrattuale a due livelli per tutti i comparti, anche dopo la riforma del Titolo V^e (e a maggior ragione se dovesse vedere la luce lo stravolgimento costituzionale proposto dal Governo Berlusconi). In questa ottica, il livello contrattuale nazionale è sempre il garante dell'uguaglianza dell'offerta qualitativa dei "livelli essenziali" dal punto di vista dell'effettività e della qualità del lavoro e dell'organizzazione; il livello aziendale/territoriale è lo strumento per garantire l'autonomia organizzativa delle realtà locali e la specificità delle singole amministrazioni.

A questo proposito un modello contrattuale che indebolisse il peso del livello nazionale, o limitasse la funzione della contrattazione integrativa alla sola distribuzione della produttività e non agli interventi negoziali sui temi dell'organizzazione (ambiente, orario, qualifiche) sarebbe di oggettivo avvallo alla devolution e nel mondo pubblico trasformerebbe il livello aziendale da "ponte" tra domanda ed offerta a "mero atto salariale" con un grave perdita del valore confederale della contrattazione.

Occorre invece supportare le già ricordate politiche per la qualità dei servizi e la valorizzazione del lavoro pubblico con :

- l'abrogazione delle leggi controriformatrici introdotte dal centro-destra, ad iniziare dallo spoil system e dalle misure di ripubblicizzazione strisciante del rapporto di lavoro;
- una nuova legislazione sulla dirigenza, con la quale si rafforzi la distinzione tra politica ed amministrazione, si preveda una più forte tutela dell'autonomia della dirigenza, si garantisca l'autonomia contrattuale e l'intangibilità dei contratti, si introducano meccanismi oggettivi e trasparente di valutazione sull'operato;
- una manutenzione nell'attuale legislazione sulla contrattazione alla luce dell'esperienza pluriennale.

Politicamente tutto ciò sarà possibile solo in un clima positivo attento alle innovazioni introdotte nella precedente legislatura ed attento altresì al principio "democratico" di piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico e di estensione per via legislativa delle innovazioni in tema di rappresentatività già acquisite dalla legislazione sul pubblico impiego fin dal 1997.

7. Nell'attuale sistema contrattuale un particolare rilievo politico nel sistema pubblico assume la contrattazione di II^o livello (aziendale) sia per la sua peculiarità e generalizzazione sia per la caratteristica che assume in relazione alla sua piena titolarità su tutte le questioni organizzative, professionali, e di formazione indicate nei contratti nazionali.

Proprio tale livello va sempre più qualificato per la sua funzione: la valorizzazione del lavoro e la sua qualificazione, tramite la contrattazione aziendale, come "ponte" tra la domanda sociale e l'offerta pubblica che deve garantire la qualità della risposta.

Emerge una priorità politica: cambiare i caratteri, i contenuti e le modalità con i quali vengono erogati i servizi da parte delle amministrazioni agendo sul lavoro pubblico per garantire l'accesso ai cittadini ed alle imprese, mentre le scelte governative di politica finanziaria in tema di investimenti nella innovazione delle Pubbliche Amministrazioni, e in tema di risorse finanziarie alle istituzioni pubbliche dotate di autonomia finanziaria, organizzativa e funzionale hanno determinato a volte una grave e profonda contraddizione fra le scelte di attuazione dei contratti di lavoro ed il mantenimento e/o l'estensione dei servizi offerti.

Per questi motivi intorno alla contrattazione integrativa e al suo valore strategico occorre costruire un tessuto di partecipazione, nella distinzione dei ruoli, così come intorno al tema delle innovazioni. Si potrebbe pensare ad individuare 10 casi (servizi; procedure; prodotti) da assumere a livello nazionale, come obiettivi prioritari dell'azione pubblica, alla cui realizzazione destinare apposite risorse, e nei quali sperimentare il nesso tra domanda ed innovazione dell'offerta sperimentando altresì la partecipazione trilaterale.

Sui contenuti della contrattazione integrativa sono dunque possibili e necessarie forti innovazioni contrattuali: in particolare il tema della "produttività" che chiama direttamente in causa lavoro e valutazioni decisionali delle amministrazioni, deve essere affiancato da quello dell'efficacia che può divenire un vero paradigma sul quale fondare la contrattazione di II^o livello.

In sostanza occorre passare da un concetto di "produttività" astratto, se sganciato da poteri reali di intervento sugli aspetti organizzativi, alla "valorizzazione della partecipazione e del contributo del lavoro" alle innovazioni di prodotto (nuovi servizi) e a quelle di processo (innovazione; nuovi principi; semplificazione; riduzione della catena burocratica e nuova responsabilizzazione).

Per questo è utile individuare un terreno di lavoro intorno al quale sviluppare un "patto". Esso dovrà essere costruito e garantito, in sedi non negoziali, ma di confronto per la ricerca di soluzioni, con la partecipazione democratica delle amministrazioni, delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni dell'utenza e delle imprese. Potrà essere la sede nella quale confrontare i programmi generali, le scelte che le singole amministrazioni intendono portare avanti in tema di obiettivi da perseguire (gestione dei servizi, nuovi servizi, innovazioni di processo, tecnologiche, semplificazioni) ed i correlati progetti di organizzazione. In tal modo la conseguente contrattazione aziendale, proprio nella sua funzione di "ponte", potrà avere una sua effettività ed una sua controllabilità sociale resa anche possibile dalla generalizzazione degli strumenti innovativi introdotti a partire dagli enti locali (bilancio sociale; partecipativo; di programma; etc.).

Mercato del lavoro

La proliferazione del lavoro "precario" anche nella Pubblica Amministrazione ha determinato un pesante sconvolgimento del sistema del mercato del lavoro pubblico fino a mettere in discussione le stesse garanzie di imparzialità e buon andamento sancite dall'art. 97 della Costituzione. Il recente conto annuale a cura della Ragioneria Generale dello Stato quantifica il personale a rapporto di lavoro flessibile in circa 150.000 unità (esclusa la scuola). Vanno poi aggiunti i circa 200.000 contratti

di collaborazione coordinata e continuativa. L'impatto del fenomeno sulla qualità dei servizi, in ispecie dei servizi alle persone e sui diritti dei lavoratori è rilevante. Non meno pesante è tuttavia l'impatto sulla imparzialità e trasparenza dell'amministrazione: i lavoratori precari sono assai più facilmente ricattabili dal potere politico.

La questione va affrontata nel quadro del ricordato patto per la qualità del lavoro pubblico, che, accanto a misure relative ai fabbisogni formativi, alla valorizzazione dei processi di qualificazione del lavoro, e accanto alle risorse destinate al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'agire pubblico, dovrà prevedere le iniziative di carattere legislativo e contrattuale per la stabilizzazione quanto meno di quella parte del lavoro precario che è collocata nel ciclo ordinario e stabile delle funzioni pubbliche, previa verifica dei requisiti professionali richiesti. Contratti di lavoro temporaneo dovranno dunque essere ammessi solo per attività pubbliche a carattere non stabile né ricorrente. Nel quadro del patto, dovranno anche essere previsti:

- un disegno organico di riforma degli accessi;
- la previsione di normative specifiche che sanzionino le PP.AA. che attraverso il lavoro precario violano le normative vigenti in tema di lavoro o rendono precari servizi con i quali si garantiscono diritti tutelati costituzionalmente;
- un sistema di ammortizzatori e di garanzia dei diritti;
- la contrattazione dei processi di mobilità con i quali rendere possibili i trasferimenti di poteri e funzioni alle istituzioni locali ed accompagnare le innovazioni e le riorganizzazioni.

Occorre infine riprendere dopo quattro anni di blocco indiscriminato del turn over il principio della programmazione degli accessi, con priorità per l'assunzione di nuove professionalità e per i servizi preposti alla cura delle persone.

Il capitale umano delle pubbliche amministrazioni: la formazione

di *Gianfranco D'Alessio*

1. La preparazione culturale, la qualità professionale, la motivazione e la disponibilità al cambiamento dei dirigenti e degli altri dipendenti pubblici costituiscono condizioni fondamentali di fattibilità dei programmi di modernizzazione e rinnovamento degli assetti organizzativi e delle forme di azione delle amministrazioni pubbliche. In relazione a ciò, appare rilevante valutare il ruolo e il significato delle attività di formazione e riqualificazione professionale del personale, individuandone i profili di criticità.

2. In primo luogo, occorre chiarire le **finalità** della formazione, alle quali si ricollegano i profili relativi ai suoi **oggetti**, ai suoi **contenuti** e ai suoi **metodi**. In proposito, sembra indispensabile privilegiare, rispetto ad una formazione tradizionale, rispondente ad esigenze di mantenimento delle competenze presenti nelle amministrazioni, una formazione professionale più dinamica, orientata all'acquisizione di competenze aggiuntive e/o sostitutive di quelle disponibili, attraverso iniziative dirette allo sviluppo sistematico del capitale umano in rapporto alle trasformazioni della configurazione e delle attività delle amministrazioni: quindi, pur senza trascurare l'importanza della formazione collocata all'interno di percorsi per l'accesso agli impieghi e di quella strumentale alla politica delle risorse umane, l'attenzione dovrebbe concentrarsi su iniziative di sostegno ai processi di implementazione delle strategie di riorganizzazione, e di ridefinizione delle modalità (anche tecniche) di espletamento delle funzioni amministrative. Questo presuppone un'attività sistematica, ed articolata a seconda delle diverse realtà che compongono il sistema pubblico, di **rilevazione dei fabbisogni** formativi delle amministrazioni, con la consapevolezza che tale rilevazione - la quale va effettuata tenendo conto sia delle esigenze di crescita professionale dei dipendenti, sia degli obiettivi di miglioramento delle *performances* amministrative - non ha un carattere neutro, ma assume connotazioni diverse a seconda delle finalità che si intendono perseguire.

3. Partendo dalle finalità e dai fabbisogni individuati, vanno impostate la **definizione delle strategie** e la **programmazione** delle attività formative. Le politiche pubbliche alla quali è orientata la formazione richiedono l'impostazione di un quadro programmatico presidiato ai massimi livelli dell'organizzazione, nel punto di snodo fra soggetti titolari della responsabilità politica e figure di vertice di ciascun apparato amministrativo. Ma, a monte, occorre costruire un programma complessivo ed organico della formazione nel settore pubblico, che indichi linee fondamentali di indirizzo, mettendole in rapporto con gli obiettivi di modernizzazione del sistema amministrativo e, va garantita una regia unitaria e consapevole dell'offerta pubblica di formazione: compiti, questi, da attribuire all'autorità di governo chiamata a svolgere compiti di guida, impulso e coordinamento.

Strettamente connesso con il momento programmatico è quello concernente il **finanziamento** della formazione: partendo dalla considerazione che nel recente passato gli investimenti pubblici (di diversa origine e natura) in questo settore sono stati piuttosto ingenti, ma sono mancati indirizzi strategici capaci di orientare e razionalizzare la loro destinazione, va impostata una politica di “ottimizzazione” dell’assegnazione dei finanziamenti, soprattutto in una fase storica in cui si ripropone il tema del contenimento della spesa pubblica attraverso un uso “selettivo” delle risorse.

4. Un altro aspetto da considerare riguarda i **soggetti** coinvolti, a diverso livello e a vario titolo, nelle attività formative. Quanto ai soggetti incaricati della traduzione delle strategie formative in piani e in azioni operative, si tratta di puntare sulla costituzione (e, ove esistenti, sul rafforzamento) di specifici uffici incaricati della implementazione della formazione, definendone il rapporto con gli organismi preposti al governo del personale nei diversi apparati amministrativi; e, comunque, appare indispensabile arricchire la dotazione di figure professionali “vocate” al lavoro sulla formazione di cui dispongono le strutture pubbliche.

Quanto, invece, ai soggetti responsabili della concreta erogazione della formazione, si deve ragionare sull’alternativa fra gestione *in house* delle relative attività, o loro affidamento, in tutto o in parte, a soggetti diversi dalla/e amministrazione/i interessata/e. In particolare, nell’ipotesi di “esternalizzazione” dell’erogazione della formazione, va distinto il caso in cui l’amministrazione si avvale (obbligatoriamente o per scelta) di altre istituzioni pubbliche, da quello in cui si rivolge (o può rivolgersi) al “mercato” della formazione, cioè anche ad istituzioni private: specie con riferimento a questo secondo caso, vanno individuati strumenti atti ad evitare fenomeni di “cattura” dell’amministrazione committente da parte dell’agenzia di formazione incaricata del servizio e va, comunque, opportunamente definita la ripartizione di compiti fra soggetto che richiede la prestazione formativa e soggetto che la fornisce, tenendo presenti le differenze fra la realtà delle amministrazioni nazionali e quella delle amministrazioni locali, specie di dimensioni medio-piccole (rispetto alle quali va, tra l’altro, presa in considerazione la prospettiva della attivazione di forme di collaborazione e raccordo organizzativo e funzionale).

5. All’interno della tematica ora richiamata, assumono un notevole rilievo le questioni concernenti le **scuole pubbliche** di formazione e le **università**. La realtà, assai articolata e differenziata, delle scuole delle quali si sono dotate numerose amministrazioni centrali, ma anche alcune amministrazioni regionali e (sia pure in una diversa logica) il mondo delle autonomie locali, è oggetto da tempo di una attenzione critica da parte di molti osservatori interni ed esterni, e probabilmente necessita di una profonda revisione degli assetti strutturali e del quadro funzionale. Rispetto alle università, occorre riflettere sulla recente riforma dei cicli e dei corsi di studio, chiarendo il valore dei diversi titoli di studio e, soprattutto, mettendo in sintonia la domanda di personale qualificato delle amministrazioni con le caratteristiche della nuova offerta universitaria; ma non vanno trascurati anche gli aspetti relativi al coinvolgimento (diffuso, ma finora spesso confuso e strumentale) di istituzioni universitarie nella erogazione di formazione per le amministrazioni ed alle

prospettive di collaborazione delle università alla progettazione, alla elaborazione tecnica e/o alla validazione di attività formative.

6. Un ulteriore ambito meritevole di specifica attenzione riguarda la **dirigenza**, per la quale - distinguendo, anche qui, la realtà delle amministrazioni statali e quella delle altre amministrazioni - - si richiede l'attivazione di politiche formative finalizzate alla costruzione di una più forte e definita identità, alla motivazione ed al coinvolgimento nei processi di riforma amministrativa. In tale contesto, andrebbero valorizzate forme di accesso alla dirigenza che includano significativi percorsi di formazione, anche allo scopo di reclutare una significativa quota di giovani dirigenti in grado di contribuire a far vincere al nostro sistema pubblico le sfide dell'innovazione e della internazionalizzazione. E si dovrebbe riprendere il tema, già emerso durante la precedente esperienza di governo del centro-sinistra, della creazione di sedi e momenti di formazione (sotto la forma di occasioni di confronto e di riflessione comune, con il supporto di tecnici ed esperti) destinati all'alta dirigenza.

7. La formazione del personale incrocia anche le vicende concernenti lo sviluppo professionale dei dipendenti, sulla base di quanto previsto dalla **contrattazione** collettiva (segnatamente, da quella di secondo livello): come è noto, soprattutto i processi di c.d. "progressione orizzontale", definiti in sede negoziale, implicano l'attivazione di percorsi formativi dei quali occorre, in prospettiva, valutare realisticamente (e senza pregiudizi) il valore e il significato, alla luce della variegata esperienza attuativa, facendone salvi gli obiettivi, ma rivedendone la natura e la struttura, per dare ad essi una effettiva incidenza sulla valorizzazione delle risorse umane delle amministrazioni.

8. Va, infine, considerata la questione della **valutazione** della formazione, nella quale vanno a confluire molti degli aspetti sopra individuati. Si evidenzia, infatti, l'esigenza di rendere sistematica l'azione valutativa, e di dotarla di una adeguata strumentazione, puntando soprattutto sulla verifica dell'*output* della formazione rispetto al suo "impatto organizzativo", cioè sulla valutazione dei risultati della formazione in termini di incidenza sulla "crescita" dei dipendenti interessati e, indirettamente, sul livello di funzionalità e di produttività degli apparati amministrativi.

VI

I dirigenti pubblici

di *Gianfranco D'Alessio*

con la collaborazione di *Antonio Liroi, Gianfranco Vecchio, Franco Bassanini*

I. Gli interventi del centro-destra: restaurazione e confusione

La XIV^a legislatura non è stata, per vari motivi, una stagione felice per la dirigenza pubblica e per la migliore definizione dei rapporti che intercorrono tra politica e amministrazione.

La legge 145/2002 (c.d. legge Frattini), ispirata da una chiara volontà controriformatrice, ha tentato una “ripubblicizzazione” degli incarichi dirigenziali, ha eliminato istituti volti ad agevolare la mobilità e la crescita professionale dei dirigenti e, al tempo stesso, ha accentuato i rischi di precarizzazione e fidelizzazione politica della dirigenza pubblica.

I reiterati blocchi delle assunzioni e dei concorsi, in luogo di una ragionevole programmazione degli accessi, hanno impedito il reclutamento di una leva di giovani dirigenti, che costituisce un fermento indispensabile per la pubblica amministrazione, mentre è mancato anche il contributo innovativo che all'ordinamento della dirigenza può venire dalla fonte negoziale, a causa dei ritardi nella stipulazione dei contratti pubblici.

Recentemente, poi, si è tentato di introdurre, con emendamenti nelle sedi normative più disparate ed improprie, modifiche parziali e contraddittorie alla disciplina della dirigenza - come l'anticipazione a tre anni (invece di cinque) per il passaggio in prima fascia dei dirigenti statali di seconda fascia con incarichi di livello generale, l'estensione della stabilizzazione in ruolo anche per la dirigenza con incarichi fiduciari a termine, o l'aumento delle percentuali di immissioni di dirigenti dall'esterno - che si caratterizzano come misure di chiaro sapore clientelare, e in palese contrasto con i principi costituzionali sull'accesso mediante pubblico concorso e sulla copertura finanziaria delle nuove norme, nonché con le esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Più in generale, sono risultati carenti, su questo come su altri temi relativi al rinnovamento della pubblica amministrazione, un progetto organico e consapevole e una stabile e coerente direzione delle iniziative legislative e dei processi di attuazione delle norme.

II. Le questioni da affrontare e le tentazioni da evitare

Oggi, è necessario esaminare con attenzione la posizione istituzionale dei dirigenti risultante dalla complessa evoluzione normativa degli scorsi anni, al fine di costruire indicazioni volte a superarne lacune, limiti ed elementi di criticità: senza

cadere, però, nella tentazione di seguire tendenze volte a mettere in discussione le linee portanti delle riforme degli anni Novanta, che finiscono spesso per proporre vecchie ricette, confacenti ad una burocrazia statica ed irresponsabile, ma non ad una classe amministrativa dinamica e in grado di rispondere alle istanze della collettività.

Non convince, in particolare, la riproposizione di un regime giuridico di stampo pubblicistico per la dirigenza, che riprende il tentativo (piuttosto timido e tecnicamente poco perspicuo) effettuato con la legge 145/2002: verrebbe, in tal modo, riesumato - magari sotto una nuova veste - un modello connotato da una miscela di autoritarismo, paternalismo e uso clientelare degli incarichi, che aveva dato luogo ad una gestione tutt'altro che trasparente e funzionale.

Altrettanto discutibile è l'idea una netta ed assoluta separazione fra politica ed amministrazione sotto il profilo strutturale, oltre che dal punto di vista funzionale: tale tesi non appare realistica, anche alla luce del confronto con i principali paesi europei, e risulta opinabile anche sul piano della legittimità costituzionale, in quanto poco coerente con il principio della responsabilità politica e con le esigenze di legittimazione democratica della funzione amministrativa.

E', invece, indispensabile una iniziativa volta a rivisitare, ma non a stravolgere, il quadro normativo scaturito dai provvedimenti succedutisi dall'inizio dello scorso decennio, tenendo presente che in tema di dirigenza la questione centrale rimane quella della conciliazione fra i principi di responsabilità politica, imparzialità ed efficienza delle amministrazioni: attraverso alcuni interventi mirati si dovrebbe riaffermare e rinvigorire l'impianto privatistico-contrattuale della disciplina dirigenziale, consolidare la distinzione di funzioni fra politica ed amministrazione, garantire l'effettività dell'indirizzo politico di governo e al tempo stesso dotare di maggiori garanzie, anche alla luce dell'esperienza, la posizione dei dirigenti, in riferimento all'attribuzione ed al rinnovo degli incarichi ed alle forme di svolgimento e di valutazione della loro attività².

Per rinnovare le politiche pubbliche, infatti, occorre avere, contestualmente ad un'opera di riconversione organizzativa e funzionale delle amministrazioni, dirigenti qualificati e motivati, ben sapendo che l'innovazione amministrativa non si fonda solo su interventi normativi, ma soprattutto sulla convinta partecipazione al cambiamento da parte dei protagonisti dei processi e sulla consapevolezza, da parte di ciascun attore, di contribuire a qualcosa di utile e positivo per il Paese.

III. *Gli interventi da realizzare*

Il programma delle innovazioni legislative riguardanti ruolo, struttura e condizione giuridica dei dirigenti, da realizzare nella prossima legislatura, dovrebbe comprendere i seguenti elementi.

1. L'ulteriore precisazione della distinzione fra funzioni di indirizzo politico-amministrativo (riservate agli organi di governo) e funzioni di gestione e di concreto svolgimento delle attività amministrative (demandate ai dirigenti), liberando la dirigenza da ipoteche e indebiti condizionamenti nell'attività di cura degli interessi

² A tali finalità e a questi contenuti rispondevano i disegni di legge presentati dall'intero centro-sinistra a metà legislatura (A.S.1966 BASSANINI-MANCINO-TREU e A.C.3645 BRESSA-VIOLANTE-CASTAGNETTI) e, purtroppo, mai posti in discussione.

pubblici, con la rimozione dei residui fattori di confusione e sovrapposizione di ruoli fra politica ed amministrazione.

2. La creazione delle condizioni che consentano ai dirigenti di esercitare in modo efficace le loro funzioni, grazie alla possibilità di adottare determinazioni organizzative con i poteri del privato datore di lavoro e gestire con piena responsabilità le risorse umane, strumentali e di controllo, rafforzando soprattutto la loro autonomia nella gestione delle risorse finanziarie (con l'assegnazione a ciascun titolare di centro di responsabilità o struttura operativa di uno specifico *budget* per le spese di funzionamento - in conseguenza di una corrispondente riforma del bilancio statale - ed il riconoscimento di un autonomo potere di spesa).

3. La diversificazione fra le figure caratterizzate da un elevato tasso di fiduciarità politica e quelle connotate da un elevato tasso di imparzialità, con una netta ed inequivocabile separazione - anche sul piano operativo - fra lo spazio funzionale degli uffici dirigenziali e degli uffici di diretta collaborazione con il vertice politico, anche attraverso la fissazione, per questi ultimi, di limiti dimensionali e di spesa.

4. Il chiarimento della natura e della tipologia delle funzioni dirigenziali, ribadendo il carattere omogeneo della compagine dirigenziale statale, pur nel rispetto delle sue articolazioni funzionali, ed individuando gli elementi distintivi fra questa e le altre dirigenze pubbliche.

5. La definizione di un regime degli incarichi che soddisfi esigenze di "duttibilità" nell'utilizzazione della risorsa dirigenziale (ispirandosi alla logica della flessibilità, con l'affidamento di uffici di missione accanto a quelli comportanti la guida di strutture stabili) e salvaguardi, al tempo stesso, la professionalità dei dirigenti: va garantita, in particolare, la trasparenza e l'oggettività dei criteri e dei meccanismi di scelta, prescrivendo significativi momenti di "pubblicità" in ordine agli uffici dirigenziali da ricoprire ed ai *curricula* dei dirigenti incaricati, collegata all'introduzione di forme di "valutazione comparativa" fra diversi aspiranti, e inserendo nelle procedure di attribuzione degli incarichi di maggiore rilevanza organismi distinti dall'autorità competente per il conferimento.

6. La conferma, in generale, della temporaneità degli incarichi (per evitare il riprodursi dei fenomeni degenerativi legati alla "inamovibilità" dei dirigenti), ma garantendone una ragionevole durata, con la fissazione di un congruo termine minimo e l'articolazione del termine massimo in rapporto ai differenti livelli di responsabilità; senza escludere la possibilità di attribuire a tempo indeterminato incarichi con un contenuto eminentemente tecnico, non direttamente legati alla realizzazione di indirizzi politico-amministrativi.

7. L'ampliamento delle garanzie per i dirigenti in sede di conferma o di rinnovo degli incarichi, bilanciando esigenze di efficienza e di imparzialità, ed assicurando - senza negare l'utilità della rotazione nelle funzioni - la continuità dell'azione amministrativa, attraverso l'affermazione (già emersa in sede contrattuale) del diritto per il dirigente di ottenere alla scadenza dell'incarico, previa valutazione complessiva del suo operato, la conferma nello stesso incarico o l'attribuzione, con il suo consenso, di un incarico equivalente.

8. L'esclusione di previsioni - come quelle brutalmente inserite nella legge 145/2002 - volte ad interrompere rapporti contrattuali in corso, limitando il potere di intervento sugli incarichi in atto soltanto a poche figure di vertice, in occasione dei mutamenti delle compagini governative, e rendendo imprescindibile, nei casi di revoca, una responsabilizzazione degli organi politici per le relative determinazioni, accompagnata e corroborata da strumenti di pubblicità e passaggi procedurali in grado di garantire un ragionevole tasso di verificabilità della rispondenza all'interesse pubblico delle scelte operate in questa delicata materia.

9. L'introduzione di criteri e limiti diretti ad evitare – grazie anche all'adozione di forme di pubblicità preventiva - eccessi e forzature nell'utilizzo della possibilità di affidare compiti di direzione, con contratti a tempo determinato, a soggetti esterni alle amministrazioni interessate, anche al fine di non mettere in discussione l'identità del corpo dirigenziale e di non mortificare le qualificate professionalità in esso presenti (oltre che per evitare che si approfitti di questo meccanismo per immettere nelle funzioni dirigenziali soggetti particolarmente “vicini” al decisore politico).

10. Il rafforzamento e l'integrazione, quanto alle modalità di valutazione delle prestazioni dirigenziali, delle indicazioni del decreto legislativo 286/1999 relative ai meccanismi di verifica dell'attività dei dirigenti, in modo tale da accrescerne il tasso di effettività e da irrobustirne, al tempo stesso, il profilo garantistico: ciò, nella consapevolezza che la mancata attivazione o il malfunzionamento degli organismi e degli strumenti di verifica dei risultati conseguiti dai dirigenti nell'espletamento dei loro compiti istituzionali ha fin qui costituito il maggiore ostacolo per la concreta realizzazione del processo di riforma volto ad una progressiva trasformazione della vecchia burocrazia in un moderno *management* pubblico.

11. Il ripristino – pur prendendo atto della ricostituzione dei ruoli ministeriali a seguito della legge del 2002 – di un elemento di unitarietà del corpo dirigenziale statale, attraverso la creazione di un elenco generale, con banca dati informatica, che può risultare vantaggioso per razionalizzare le forme di accesso alla dirigenza e favorire (grazie anche a norme che agevolino la mobilità fra i diversi ruoli) la migliore utilizzazione della risorsa dirigenziale.

12. La revisione dei meccanismi di accesso alla dirigenza, con l'eliminazione di momenti di eccessiva frammentazione delle procedure e una migliore definizione dell'ambito dei soggetti da ammettere ad esse (limitando le ipotesi di riserva di posti e di preferenza per quanti già operano nelle strutture pubbliche e tenendo conto della nuova tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università); in tale contesto, andrebbero privilegiati sistemi di selezione diversi dal tradizionale concorso, comprensivi di significativi momenti formativi (come i corsi-concorso), e si dovrebbero creare percorsi che consentano a giovani motivati e preparati di accedere – anche direttamente e dall'esterno - ad incarichi di elevato livello e responsabilità, al fine di creare una leva di nuovi dirigenti che per attitudini e formazione culturale siano in grado di accompagnare e guidare i processi di internazionalizzazione ed innovazione tecnologica e organizzativa del sistema amministrativo.