

# C'E' DAVVERO BISOGNO DI UN'ALTRA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?



Si sentono ancora gli echi dell'ultima riforma della pubblica amministrazione, quella di Renato Brunetta, e già chiede strada un'altra, ennesima riforma, destinata come tutte le precedenti a essere definita epocale dai giornali e dai proclami del Presidente del Consiglio di turno e del neo-Ministro della pubblica amministrazione.

Di tutto ha bisogno l'Italia tranne che di una nuova riforma, come e più delle precedenti basata sul riduzionismo ovvero la semplificazione estrema e schematica di problemi complessi e soprattutto – in linea con il leaderismo imperante – sul tendenzialismo, cioè proporre soluzioni senza chiarire né quali siano i problemi che si vogliono risolvere né tanto meno con quali criteri saranno giudicati successi e fallimenti delle soluzioni proposte.

I 44 punti di proposta contenuti nella lettera del Presidente del Consiglio ai dipendenti pubblici, i quali beninteso non possono dare suggerimenti giacché l'indirizzo mail fornito dal Governo rifiuta qualunque osservazione che vada oltre le dieci righe di commento, sembrano parlare più ai giornali che alle persone destinatarie dei servizi pubblici e comunque semplificano oltre misura materie – dai servizi alla persona agli appalti, dagli sprechi alla elefantiasi della burocrazia – che incidono sulle vite delle persone e necessitano di un minimo di discussione di merito. Ciò che è certo è che il problema non è né la spesa per i dipendenti pubblici, che oltre a scendere in termini sia reali che nominali è inferiore a quella della maggior parte dei paesi industrializzati, né il numero dei dipendenti, assolutamente nella media dei paesi OCSE e inferiore a quello della maggior parte dei paesi Europei.

Ciò che non è assolutamente efficiente è il loro utilizzo, stretti come sono tra la morsa del controllo esercitato dalla politica sull'amministrazione e le procedure burocratiche di stampo bizantino che sono tenuti ad applicare, anch'esse miranti all'esercizio del potere e alla limitazione del diritto di cittadinanza.

Che la riforma annunciata risponda a criteri diversi è tutto da verificare mentre è già certo che risponde ad uno schema collaudato che vede, ogni volta che c'è una crisi economico-politica, i governi italiani annunciare una riforma della pubblica amministrazione, ammiccando alla vulgata che vorrebbe i dipendenti pubblici come un costo anziché come una risorsa al servizio della comunità.

È stato così negli anni '90 - all'epoca della riforma Bassanini - partita con il lodevole quanto inattuato obiettivo di dividere la politica e l'amministrazione, rendere più efficienti e meno costosi i servizi ai cittadini e sostituire la cultura del servizio a quella dell'adempimento formale ma che ha finito per concentrarsi solo sul contenimento dei costi; la successiva riforma Frattini, riguardante soprattutto la dirigenza, all'inizio degli anni duemila ha riportato indietro il pendolo





della separazione tra politica e amministrazione; la riforma Brunetta del 2009 ancor di più ha mirato al taglio dei costi senza curarsi dei servizi resi, alla gogna mediatica dei dipendenti pubblici e alla deresponsabilizzazione della politica. Non a caso per ogni errore dei singoli funzionari o dirigenti sono ora previste punizioni esemplari mentre se l'errore nel soddisfare i bisogni dei cittadini è commesso dalla politica o dall'alta burocrazia al massimo si rinvia l'analisi ad una commissione parlamentare.

Nel frattempo, la politica non ha mai provveduto a formulare piani e programmi necessari per valutare l'attività delle amministrazioni, lasciando ogni valutazione agli uffici di diretta collaborazione dei ministri, che hanno gestito potere in cambio del consenso per il politico di turno fino alla (de)generazione di un sistema in cui l'alta burocrazia è diventata un vero e proprio contropotere slegato sia dalla politica in crisi, sia dalla cultura del servizio sia dal contenimento dei costi.

Ma se i problemi reali di funzionamento della macchina pubblica sono legati all'incapacità della classe politica italiana, in un sistema elettorale maggioritario, di rinunciare a usare la pubblica amministrazione a fini di consenso, all'impermeabilità dell'alta burocrazia ad ogni cambiamento che non perpetuasse la propria indispensabilità e ad una dirigenza di secondo livello restia a prendersi i pochi spazi di autonomia che la legge concede per il timore della reazione delle prime due parti in causa, che senso ha dare vita ad una riforma legislativa che dovrebbe risolvere problemi di malcostume politico?

Non sarebbe meglio seguire le raccomandazioni più volte fatte dall'OCSE, che già nel 2001, nel volume "Government of the future", indicava la strada in questo modo: *"Anziché introdurre riforme in modo continuo, è necessario creare le condizioni affinché le organizzazioni pubbliche siano in grado di adattarsi al cambiamento."* ?

Ebbene, noi pensiamo che senza un cambiamento di approccio della politica ai bisogni dei cittadini non ci sono riforme legislative che possano migliorare i servizi né ridurre i costi. Al contrario, se si decide di rimettere al centro dell'azione politica il diritto di cittadinanza non c'è nessun bisogno di superfetazioni normative ma anzi di una delegificazione parziale.

Si riparta dalle pratiche migliori, dall'anticipare i bisogni dei cittadini anziché rincorrere le contingenze, sviluppando la capacità di adattamento delle amministrazioni ai mutamenti contestuali. Si investa nella comunicazione e nel coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti nei cambiamenti e si adotti una strategia stabile e non dipendente dai cambi di governo quale condizione necessaria da soddisfare affinché politica, dirigenza, lavoratori e cittadini percepiscano la reale volontà di promuovere il cambiamento.

Il sindacato CSE/FLP e i lavoratori che rappresenta sono pronti a fare la loro parte in questo senso anche se, al solo fine di non essere tacciati di "benaltrismo", di seguito offrono spunti di risposta ai 44 punti del Presidente del Consiglio Matteo Renzi che comunque sono e restano viziati da un approccio carente nel metodo e nei contenuti.





## GLI SPUNTI DI RISPOSTA A RENZI DELLA CSE / FLP

1) *abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio, sono oltre 10.000 posti in più per giovani nella p.a., a costo zero*

**Risposta CSE/FLP:** D'accordo purché le stesse persone non rientrino negli stessi posti con contratti di consulenza o collaborazione. Eccezioni per coloro che non hanno raggiunto una contribuzione previdenziale che consenta un trattamento pensionistico dignitoso.

2) *modifica dell'istituto della mobilità volontaria e obbligatoria*

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli alla mobilità volontaria o anche obbligatoria qualora sia dimostrata l'esigenza e gli enti si trovino nella stessa sede. Contrari alla mobilità obbligatoria al di sotto di una certa soglia stipendiale allorquando lo spostamento pregiudichi il mantenimento di standard di vita dignitosi.

3) *introduzione dell'esonero dal servizio*

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli purché siano mirati al turn-over e all'aumento dell'occupazione giovanile.

4) *agevolazione del part-time*

**Risposta CSE/FLP:** Assolutamente favorevoli.

5) *applicazione rigorosa delle norme sui limiti ai compensi che un singolo può percepire dalla pubblica amministrazione, compreso il cumulo con il reddito da pensione*

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli. Sarebbe utile che lo stesso criterio di esclusività dei rapporti e l'applicazione sui limiti ai compensi fosse applicata anche a Parlamentari e Consiglieri regionali.

6) *possibilità di affidare mansioni assimilabili quale alternativa opzionale per il lavoratore in esubero*

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli a patto che si investa in formazione giacché i dipendenti pubblici italiani risultano i peggio formati tra i paesi industrializzati.

7) *semplificazione e maggiore flessibilità delle regole sul turn over fermo restando il vincolo sulle risorse per tutte le amministrazioni*

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli purché nell'ambito dei piani e programmi ai quali devono rispondere i vertici delle amministrazioni dimostrino l'efficacia delle scelte e ne rispondano in caso di scelte errate.





## GLI SPUNTI DI RISPOSTA A RENZI DELLA CSE / FLP

8) riduzione del 50% del monte ore dei permessi sindacali nel pubblico impiego

**Risposta CSE/FLP:** Non riusciamo a capire a cosa miri tale misura. Qualora sia funzionale alla sola riduzione dei costi suggeriamo di intervenire su altri cespiti che gravano sullo Stato e alimentano i sindacati (es. compensi dei CAAF e patronati); se invece si vuole limitare la possibilità di partecipazione dei lavoratori alla vita dei propri uffici siamo radicalmente contrari e riteniamo sarebbe devastante per la stessa pubblica amministrazione.

9) introduzione del ruolo unico della dirigenza

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli perché aumenta l'autonomia del singolo dirigente che anche se in viso al proprio datore di lavoro può essere apprezzato in altro settore della pubblica amministrazione grazie ai risultati ottenuti. I ruoli di singolo ente riducono l'autonomia dirigenziale.

10) abolizione delle fasce per la dirigenza, carriera basata su incarichi a termine

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli ma con clausole di salvaguardia antidiscriminatorie.

11) possibilità di licenziamento per il dirigente che rimane privo di incarico, oltre un termine

**Risposta CSE/FLP:** Contrari, i dirigenti possono (e devono) essere licenziati solo per responsabilità dirigenziali (i cui capisaldi vanno comunque rivisti) o per ripetute valutazioni negative. In caso contrario sarebbe compromessa l'autonomia dirigenziale.

12) valutazione dei risultati fatta seriamente e retribuzione di risultato erogata anche in funzione dell'andamento dell'economia

**Risposta CSE/FLP:** Valutazione fatta seriamente certamente favorevoli; legata all'andamento del PIL invece no, in quanto significherebbe essere valutati per eventi non attinenti alla propria prestazione lavorativa né alla propria capacità manageriale.

13) abolizione della figura del segretario comunale

**Risposta CSE/FLP:** Contrari a meno che, soprattutto nei piccoli comuni, non sia sostituito da figure alternative e con preparazione pari a quella dei Segretari Comunali.

14) rendere più rigoroso il sistema di incompatibilità dei magistrati amministrativi

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli. Laddove occupano posti da grand commis sono ormai diventati una sorta di contropotere che impedisce il cambiamento.





## GLI SPUNTI DI RISPOSTA A RENZI DELLA CSE / FLP

15) conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, asili nido nelle amministrazioni

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli ma aspettiamo i fatti, parole a questo proposito ne abbiamo sentite tante, troppe.

16) riorganizzazione strategica della ricerca pubblica, aggregando gli oltre 20 enti che svolgono funzioni simili, per dare vita a centri di eccellenza

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli, purché non sia un modo per controllare politicamente anche la ricerca.

17) gestione associata dei servizi di supporto per le amministrazioni centrali e locali (ufficio per il personale, per la contabilità, per gli acquisti, ecc.)

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli entro certi limiti che garantiscano il funzionamento e non costituiscano una nuova casta di burocrati ai quali rispondere. Siamo piuttosto per la riorganizzazione di spazi e spese e la rotazione di personale in mansioni diverse per acquisire nuove esperienze professionali.

18) riorganizzazione del sistema delle autorità indipendenti

**Risposta CSE/FLP:** Ci accontenteremmo dell'istituzione di autorità che fossero realmente indipendenti e non occupate "manu militari" da chi ne nomina i componenti.

19) soppressione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e attribuzione delle funzioni alla Banca d'Italia

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli.

20) centrale unica per gli acquisti per tutte le forze di polizia

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli.

21) abolizione del concerto e dei pareri tra ministeri, un solo rappresentante dello Stato nelle conferenze di servizi, con tempi certi

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli senza venir meno ai principi di precauzione in certe materie che esigono controlli rigidi.

22) leggi auto-applicative; decreti attuativi, da emanare entro tempi certi, solo se strettamente necessari

**Risposta CSE/FLP:** Non ci sembra che il Governo proponente brilli per un cambio di rotta così come i precedenti.

23) controllo della Ragioneria generale dello Stato solo sui profili di spesa

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli.





## GLI SPUNTI DI RISPOSTA A RENZI DELLA CSE / FLP

24) divieto di sospendere il procedimento amministrativo e di chiedere pareri facoltativi salvo casi gravi, sanzioni per i funzionari che lo violano

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli.

25) censimento di tutti gli enti pubblici

**Risposta CSE/FLP:** Sembra una dichiarazione di impotenza. Se il Governo non conosce le migliaia di enti come può ambire a governarli? Lo stesso vale anche per le migliaia di società partecipate e in house, di cui si chiede l'abolizione immediata e la reinternalizzazione dei servizi.

26) una sola scuola nazionale dell'Amministrazione

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli, ma con sedi decentrate per limitare disagi e costi di missione.

27) accorpamento di Aci, Pra e Motorizzazione civile

**Risposta CSE/FLP:** Sicuramente bisogna semplificare e razionalizzare competenze in capo oggi a due enti diversi con complicazioni e aggravati per i cittadini. Garanzie però sui livelli occupazionali e le professionalità presenti nelle Amministrazioni.

28) riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio (es. ragionerie provinciali e sedi regionali Istat) e riduzione delle Prefetture a non più di 40 (nei capoluoghi di regione e nelle zone più strategiche per la criminalità organizzata)

**Risposta CSE/FLP:** Riorganizzazione logistica sì, chiusura di uffici sul territorio, no. Non comprendiamo per quale motivo uno Stato che vuole offrire più servizi voglia farlo chiudendo gli uffici che tali servizi devono offrire. Si risparmi su affitti, appalti, forniture e consulenze senza ridurre i servizi ai cittadini.

29) eliminazione dell'obbligo di iscrizione alle camere di commercio

**Risposta CSE/FLP:** Probabilmente il punto è relativo all'obbligo di iscrizione al registro delle imprese attualmente in vigore per le ditte individuali e le imprese e gestito dalle Camere di Commercio. Siamo favorevoli alle semplificazioni e all'eliminazione delle duplicazioni, ma resta ferma la necessità di una verifica sulla regolarità dell'esercizio delle attività commerciali e imprenditoriali, che comunque dovranno essere svolte dagli altri enti pubblici a garanzia della legalità.

30) accorpamento delle sovrintendenze e gestione manageriale dei poli museali

**Risposta CSE/FLP:** Vale il discorso fatto per l'accorpamento motorizzazione ACI/PRA e per la riorganizzazione dello Stato sul territorio. Per noi va rilanciata l'offerta culturale, resa sempre più fruibile, salvaguardate le professionalità interne.





## GLI SPUNTI DI RISPOSTA A RENZI DELLA CSE / FLP

### 31) razionalizzazione delle autorità portuali

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli ad una razionalizzazione che significa essenzialmente riorganizzazione tendente ad un maggior coordinamento tra i diversi enti pubblici che insistono, con diverse funzioni, all'interno dei porti.

### 32) modifica del codice degli appalti pubblici

**Risposta CSE/FLP:** Più che modificare il Codice degli appalti occorre semplificarlo. Negli ultimi due anni è stato modificato una ventina di volte ed ogni volta in modo che fosse più complicato. La poca trasparenza e la troppa complessità alimentano la corruzione.

### 33) inasprimento delle sanzioni, nelle controversie amministrative, a carico dei ricorrenti e degli avvocati per le liti temerarie

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli salvo che per cause di lavoro. Ricordiamo però che non è rendendo la giustizia più costosa che si migliora l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini.

### 34) modifica alla disciplina della sospensione cautelare nel processo amministrativo, udienza di merito entro 30 giorni in caso di sospensione cautelare negli appalti pubblici, condanna automatica alle spese nel giudizio cautelare se il ricorso non è accolto

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli. Ricordiamo però che va garantita la difesa dei cittadini nei confronti degli abusi della pubblica amministrazione.

### 35) riforma delle funzioni e degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli.

### 36) riduzione delle aziende municipalizzate

**Risposta CSE/FLP:** Riduzione delle municipalizzate e abolizione delle società partecipate e in house.

### 37) introduzione del Pin del cittadino: dobbiamo garantire a tutti l'accesso a qualsiasi servizio pubblico attraverso un'unica identità digitale

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli purché vengano precedentemente create le condizioni per una reale fruibilità dei servizi.





## GLI SPUNTI DI RISPOSTA A RENZI DELLA CSE / FLP

38) *trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche: il sistema Siope diventa "open data"*

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli a tutto ciò che aumenta la trasparenza.

39) *unificazione e standardizzazione della modulistica in materia di edilizia ed ambiente*

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli a patto che i controlli sulle materie elencate siano forti e privilegino la conservazione del territorio e il principio: "Chi inquina paga".

40) *concreta attuazione del sistema della fatturazione elettronica per tutte le amministrazioni*

**Risposta CSE/FLP:** È indispensabile introdurre l'obbligo di fatturazione elettronica sia per il pubblico che per il privato.

41) *unificazione e interoperabilità delle banche dati (es. società partecipate)*

**Risposta CSE/FLP:** Favorevoli all'uso delle banche dati non solo a questo fine ma anche ai fini della lotta all'evasione fiscale.

42) *dematerializzazione dei documenti amministrativi e loro pubblicazione in formato aperto*

**Risposta CSE/FLP:** Le norme sulla dematerializzazione ci sarebbero già, se fossero anche applicate sarebbe meglio.

43) *accelerazione della riforma fiscale e delle relative misure di semplificazione*

**Risposta CSE/FLP:** È indispensabile la semplificazione in campo fiscale. Con l'uso delle banche dati, la fatturazione elettronica e il potenziamento dei servizi di assistenza non delegati ai privati ma svolti dai funzionari delle agenzie, si potrebbero recuperare miliardi di euro di evasione e diminuire sensibilmente i costi di adempimento per artigiani, commercianti e piccole imprese.

44) *obbligo di trasparenza da parte dei sindacati: ogni spesa ondine*

**Risposta CSE/FLP:** Sono sufficienti bilanci certificati e pubblici. La CSE e la FLP fanno certificare i propri bilanci da revisori legali esterni ed sono disponibili a metterli in rete.

