



Il position paper di ADIGE su dirigenza pubblica e riforma della P.A.

marzo 2006

L'Associazione ADIGE è stata costituita nel 1995. I suoi associati sono dirigenti di tutte le pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali.

La nuova Presidenza ed il nuovo direttivo, nell'ambito del proprio mandato triennale 2006-2008, hanno intenzione di avviare una forte iniziativa per restituire ai dirigenti pubblici il ruolo e la tutela previsti dalla carta costituzionale, necessari per assicurare il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione. L'obiettivo principale è quello di fermare il crescente indebolimento della dirigenza che, a causa delle riforme attuate negli ultimi dieci anni, è stata troppe volte sostanzialmente asservita alla politica. Si tratta di un processo non accettabile.

ADIGE, mediante il continuo confronto con le Istituzioni, i partiti politici, le organizzazioni sindacali, studiosi ed esperti del settore a livello nazionale ed europeo, e mediante la formulazione di proposte operative, attiverà tutte le leve disponibili per invertire tale processo di indebolimento che incide in modo rilevante sul funzionamento della Pubblica Amministrazione.

ADIGE intende restituire, potenziandolo, il ruolo alla dirigenza pubblica, impegnata a realizzare il servizio pubblico in anni in cui lo scenario politico ed economico a livello globale, impone una dirigenza imparziale, responsabile, competente, dotata di una forte capacità di innovazione e di raggiungimento dei risultati.

L'analisi svolta da ADIGE pone al centro della discussione i seguenti argomenti:

1. **Riforme amministrative.**
2. **Rapporto tra politica e Amministrazione. Incarichi dirigenziali.**
3. **Reclutamento e carriera dei dirigenti mediante selezione.**
4. **Orizzontalità delle carriere dirigenziali e internazionalizzazione delle esperienze.**
5. **Valutazione dei risultati e retribuzione dei dirigenti.**
6. **Semplificazione, controlli, responsabilità.**
7. **e-Government e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.**

ADIGE, in rappresentanza di tutti i suoi iscritti, ha sviluppato il piano di azione, di seguito descritto, sulla base del quale verranno sviluppate iniziative di rilievo che saranno divulgate tramite il sito web dell'Associazione www.adigeonline.it, sulla stampa, al FORUMPA ed in convegni tematici.

* * * * *

Il piano di azione ADIGE

1. Riforme amministrative.

ADIGE in questi dieci anni di vita ha svolto una preziosa opera di stimolo, di critica e di riflessione sulle tematiche dell'innovazione e del miglioramento della Pubblica Amministrazione.

Semplificazione delle regole e delle procedure, orientamento delle amministrazioni pubbliche agli utenti, attenzione ai bisogni dei cittadini e delle imprese, maggiore efficienza, eliminazione degli sprechi, informatizzazione, piena utilizzazione di Internet per migliorare i servizi alla collettività. Su tutti questi temi ADIGE si è impegnata e continuerà ad impegnarsi. Proprio per questo, però, ADIGE è stata e continuerà anche ad essere critico severo di alcune scelte sbagliate compiute negli anni scorsi e di carenze e ritardi nella attuazione delle riforme amministrative.

ADIGE persegue l'obiettivo di amministrazioni pubbliche più [Piano di azione](#) moderne, più utili e vicine alla collettività, più efficienti ed

eque, più capaci di rispondere alle esigenze di sviluppo e crescita del sistema-Paese.

2. Rapporto tra politica e Amministrazione. Incarichi dirigenziali.

ADIGE ritiene che il settore nel quale sono stati commessi, in questi anni, i maggiori e più gravi errori sia quello del rapporto tra organi politici e dirigenti.

A causa della trasposizione acritica, nel settore pubblico, di modelli copiati in modo astratto dal mondo delle imprese, e di scelte concrete troppe volte sbagliate, sono stati indeboliti il ruolo e la capacità operativa della dirigenza statale, regionale e locale. Infatti:

- la posizione dei dirigenti è stata resa irrazionalmente precaria
- i sistemi attivati per definire gli obiettivi e retribuire i dirigenti in base ai risultati si sono rivelati macchinosi, astratti e inefficaci
- è stata formata, attraverso il rigonfiamento oltre ogni ragionevolezza degli “uffici di diretta collaborazione”, una “Amministrazione parallela” che ha schiacciato e delegittimato il ruolo dei dirigenti delle strutture
- l’abuso degli incarichi dirigenziali ad estranei alle Pubbliche Amministrazioni – quasi mai utilizzati per acquisire competenze non presenti nell’Amministrazione – ha ingiustificatamente umiliato la dirigenza e impoverito il livello di competenza e professionalità dell’Amministrazione.

ADIGE è pienamente consapevole che il principio di democrazia attribuisce agli organi di governo il diritto/dovere di indicare gli obiettivi e di orientare l’azione delle amministrazioni. Questo principio deve però coniugarsi con l’altro, per il quale le amministrazioni e i dirigenti pubblici devono agire al servizio esclusivo della Repubblica, con imparzialità e nel pieno rispetto delle norme. Solo un attento equilibrio tra queste indicazioni realizza la volontà della Costituzione e, quel che più conta, consente realmente il buon funzionamento del sistema.

ADIGE non rivendica inutili ritorni al passato; infatti anche sotto la copertura del regime pubblicistico potrebbero essere realizzate forme di precarizzazione delle funzioni dirigenziali.

ADIGE ritiene, piuttosto, necessario restituire stabilità e [Piano di azione](#) certezza alla posizione dei dirigenti pubblici, qualunque sia il quadro di riferimento, sia esso un quadro pubblicistico o il quadro di un sistema contrattuale collettivo. In particolare, è necessario garantire un rapporto di lavoro a tempo indeterminato unitamente ad una adeguata durata degli incarichi dirigenziali ed evitare che la retribuzione dei dirigenti sia esposta alla mera discrezionalità dei vertici politici. Senza queste garanzie, non si hanno né efficienza dell'Amministrazione né tutela della legalità, ma asservimento dell'Amministrazione pubblica ad interessi contingenti.

ADIGE perciò ritiene necessario, in tutte le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali, inclusi enti pubblici, aziende sanitarie e università:

- garantire, al pari di quanto avviene per tutti gli altri dipendenti pubblici, stabilità e adeguata tutela al rapporto di lavoro dei dirigenti, che non deve risentire – se non nei casi di rilievo disciplinare – delle vicende concernenti le funzioni svolte
- prevedere la durata minima triennale degli incarichi dirigenziali in tutte le pubbliche amministrazioni, nonché una durata tendenzialmente più ampia
- limitare eventuali sistemi di cessazione dall'incarico al mutare dell'organo di governo ai soli segretari generali e posizioni simili, subordinando comunque la cessazione dall'incarico a manifestazioni espresse di volontà dell'organo di governo
- assicurare tutela alla posizione professionale dei dirigenti anche nel caso di interventi di riorganizzazione dell'Amministrazione
- limitare la possibilità di conferire incarichi dirigenziali ad estranei alle Pubbliche Amministrazioni soltanto alle funzioni di livello dirigenziale generale, entro percentuali molto ristrette, e solo a soggetti non appartenenti alla medesima Pubblica Amministrazione. La durata non dovrà

essere superiore a quella della permanenza in servizio nella struttura del Ministro od altro organo politico conferente.

- dettare limiti precisi e ristretti per funzioni e consistenza degli uffici di diretta collaborazione.

3. Reclutamento e carriera dei dirigenti mediante selezione.

In questi ultimi anni, a causa delle scelte compiute nella regolamentazione e gestione della dirigenza e del blocco delle assunzioni, si sono verificati – salvo alcune eccezioni – un progressivo impoverimento professionale e l'invecchiamento della dirigenza delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un processo che contraddice l'esigenza di pubbliche amministrazioni competenti ed efficienti, capaci di favorire lo sviluppo e la crescita del Paese.

Occorre invertire questa tendenza e riaffermare la logica della competenza e professionalità nella selezione e nella carriera dei dirigenti. [Piano di azione](#)

A questo fine, è necessario riaffermare l'importanza del concorso come strumento per selezionare – in modo trasparente e verificabile – i soggetti capaci e meritevoli di svolgere funzioni dirigenziali, anche se è altrettanto importante sottolineare che il concorso non serve a misurare solo titoli culturali, ma anche le esperienze professionali e le competenze acquisite nella gestione di strutture complesse, dentro e fuori dell'Amministrazione.

In particolare, per quanto concerne l'accesso ai livelli iniziali della dirigenza, ADIGE si batte per:

- prevedere il concorso pubblico, con eventuale riserva di non oltre il 50% dei posti per i funzionari già in servizio, quale unico strumento di accesso ai livelli iniziali della dirigenza
- attribuire alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e ad altre analoghe Scuole, anche del sistema Regioni-Enti locali, la funzione fondamentale di formare e reclutare, mediante corso-concorso, una percentuale rilevante dei nuovi dirigenti

- superare la politica di blocco delle assunzioni di nuovi dirigenti, che, ostacolando il ricambio, sta facendo invecchiare e sta impoverendo culturalmente il management delle amministrazioni.

Per quanto concerne l'accesso alle funzioni dirigenziali generali, invece, ADIGE si batte per:

- selezionare mediante concorso di secondo grado, riservato ai dirigenti già in servizio presso la stessa o altre pubbliche amministrazioni, soggetti idonei cui conferire almeno il 25 % degli incarichi dirigenziali di livello generale
- subordinare, in ogni caso, il conferimento di funzioni dirigenziali generali al possesso della qualifica di dirigente o equiparabile, salvo quanto segue
- limitare ad una ristrettissima percentuale, e soltanto sulla base di particolari e stringenti requisiti e motivazioni, la possibilità di conferire incarichi di livello dirigenziale generale per uffici di staff ad estranei al sistema delle pubbliche amministrazioni. La durata non dovrà essere superiore a quella della permanenza in servizio nella struttura del Ministro o dell'organo di governo conferente.

Dovrà essere comunque previsto un percorso che consenta di governare la transizione fra i modelli creati negli anni precedenti ed il nuovo assetto della dirigenza che ADIGE prospetta.

4. Orizzontalità delle carriere dirigenziali e internazionalizzazione delle esperienze

Il ruolo unico della dirigenza statale – istituito nel 1999 e soppresso nel 2002 – è stato un errore non tanto per l'idea che aveva alla base, ma per la composizione e per come è stato gestito. Infatti, l'idea di favorire la mobilità dei dirigenti pubblici fra le diverse amministrazioni dello Stato era giusta e coerente con la temporaneità degli incarichi dirigenziali.

Oggi occorre recuperare ciò che in quella iniziativa era positivo, senza ripeterne i difetti. In particolare, occorre introdurre meccanismi che consentano e all'occorrenza promuovano il transito dei dirigenti pubblici da una

Amministrazione e da una carriera all'altra nell'ambito della Repubblica, fra amministrazioni di comparti diversi e, ancora, da amministrazioni italiane ad amministrazioni e organismi europei e internazionali, all'insegna della professionalità e dello scambio di culture fra organizzazioni diverse.

A tal fine ADIGE propone di:

[Piano di azione](#)

- istituire sistemi selettivi per il passaggio, temporaneo o anche permanente, da una carriera all'altra nello Stato (carriere ordinarie, carriera prefettizia, carriera diplomatica, magistrature)
- attivare sistemi di mobilità semplificati dei dirigenti tra amministrazioni di diversi comparti pubblici
- creare sistemi che incentivino, senza pregiudizio per la carriera nell'Amministrazione di provenienza, lo svolgimento di esperienze dei dirigenti pubblici nell'Amministrazione dell'Unione Europea, negli organismi internazionali e, nel quadro delle regole UE sugli scambi di funzionari, in Amministrazioni di altri Stati membri.

5. Valutazione dei risultati e retribuzione dei dirigenti

L'esperienza, compiuta nelle pubbliche amministrazioni negli ultimi quindici anni, di forme di retribuzione individuale legate ai risultati o alle prestazioni si è rivelata fallimentare. Le cause di questo fallimento sono molteplici: difficoltà di dare valenza oggettiva e trasparente – come è doveroso fare nel settore pubblico – a valutazioni spesso legate a fattori poco misurabili; difficoltà di determinare parametri convincenti di valutazione; pericolo – sperimentato anche nel settore privato – di produrre nell'organizzazione conflitti tra persone e tensioni superiori ai benefici, e altre ancora.

Anche l'esperienza dei sistemi di definizione degli obiettivi è stata molto deludente. Qui il fallimento va imputato a due ragioni concomitanti: lo scarso interesse degli organi di governo per la predeterminazione degli obiettivi, vista anche come un vincolo alla propria libertà di azione; la tendenza naturale degli stessi dirigenti a proporre obiettivi di più agevole conseguimento.

Ancora una volta, l'esperienza ha dimostrato che la trasposizione di formule e modelli di azione dal mondo delle imprese a quello delle pubbliche amministrazioni non può avvenire in modo meccanico e richiede, comunque e quando possibile, adattamenti importanti.

Infatti, non va mai dimenticato che le pubbliche amministrazioni non sono imprese né possono operare come le imprese, perché: a) le pubbliche amministrazioni, anche se devono sempre operare con la massima efficienza, perseguono fini di pubblico interesse stabiliti dalla legge e non obiettivi di utile economico; b) le pubbliche amministrazioni utilizzano denaro pubblico e non denaro dell'imprenditore, e questo comporta procedure e controlli aggiuntivi e ignoti alle imprese; c) gli organi di governo delle amministrazioni operano secondo logiche politiche di ricerca del consenso e non secondo logiche d'impresa; d) i dirigenti pubblici hanno doveri di legalità e imparzialità ignoti ai dirigenti delle imprese e, conseguentemente, forme di responsabilità maggiori e più articolate.

Tenuto conto di tutto ciò e degli oltre dieci anni di [Piano di azione](#) sperimentazioni deludenti, ADIGE ritiene necessario:

- riformare complessivamente la retribuzione dei dirigenti, reintroducendo componenti di retribuzione legate all'esperienza e valorizzando la retribuzione di posizione
- abbandonare logiche velleitarie di valutazione e retribuzione individuale di risultato per sostituirle con sistemi – spesso preferiti anche nelle imprese – di verifica delle performances aziendali e di retribuzione incentivante collettiva, legata ai risultati dell'ufficio o dell'intera organizzazione (risultati da considerare in valore assoluto oppure in confronto con quelli di uffici od organizzazioni analoghi).

6. Semplificazione, controlli, responsabilità

In questi ultimi 15 anni, nonostante il gran parlare di semplificazione e riduzione dei vincoli, l'attività delle pubbliche amministrazioni è rimasta stretta tra le mille rigidità di procedure minuziose e ispirate al principio della diffidenza verso l'Amministrazione, controlli tanto analitici

quanto formali, sistemi di responsabilità dei dirigenti pubblici ipertrofici e inefficaci.

In queste condizioni, pensare che il dirigente pubblico possa operare in modo manageriale, orientato ai risultati e non solo alle procedure, sensibile all'efficienza e non alla mera legalità formale, diviene affermazione velleitaria e demagogica. Infatti:

- se le regole da rispettare aumentano o si complicano, anziché diminuire e divenire più semplici, il dirigente non può che attenervisi, anche se questo comporta il rallentamento dell'azione
- se una norma di legge viene trasformata in norma di regolamento o di rango ancora inferiore, questo non semplifica in nulla l'azione dell'Amministrazione e dei dirigenti
- se i controlli sui risultati si aggiungono a quelli sul rispetto delle procedure, anziché sostituirvisi almeno in parte, l'azione del dirigente viene solo rallentata da adempimenti nuovi e aggiuntivi, con il paradossale risultato che i nuovi controlli sui risultati fanno peggiorare, anziché migliorarle, le performances delle amministrazioni
- se il conseguimento di obiettivi di efficacia e di efficienza non vale, neanche in parte, a bilanciare eventuali responsabilità amministrative, il dirigente pubblico si occuperà innanzi tutto di non incorrere in responsabilità amministrative e solo poi, se è possibile, anche di essere efficiente ed efficace.

Consapevole che questi sono i paradossi che hanno reso improduttivi 15 anni di riforme amministrative, ADIGE sottolinea l'assoluta necessità di: [Piano di azione](#)

- realizzare finalmente una vera semplificazione delle regole, eliminando tutti i vincoli e i passaggi procedurali non necessari e restituendo all'azione amministrativa il margine di discrezionalità che è necessario per operare con efficienza ed efficacia
- riformare il sistema dei controlli, sostituendo, e non aggiungendo, i controlli sui risultati ai controlli procedurali e di legittimità, salvo che nei casi più importanti

- stabilire il fondamentale principio che risultati positivi in termini di efficienza e di efficacia fanno venire meno o valgono a bilanciare eventuali responsabilità amministrative patrimoniali, disciplinari o di altro tipo.

7. e-Government e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

La digitalizzazione, sia nel *back office* (assetto e procedure interni) che sul *front office* (servizi *on line* agli utenti), è unanimemente riconosciuta quale leva fondamentale per il cambiamento e l'innovazione delle pubbliche amministrazioni.

In questo campo, sono stati raggiunti risultati importanti. Molto resta tuttavia ancora da fare.

Troppo spesso, infatti, la digitalizzazione si traduce in mera informatizzazione delle procedure esistenti, così perdendo gran parte della carica innovativa che discende dalla possibilità, che le ICT offrono, di ripensare e migliorare l'organizzazione e le procedure. Anche i servizi *on line* sono, troppo spesso, soltanto informativi, così rinunciando a quella grande opportunità di semplificazione e miglioramento della qualità che potrebbe essere offerta da servizi pubblici interattivi erogati interamente via web (dalle iscrizioni scolastiche e universitarie alle prenotazioni sanitarie, dai pagamenti di tasse e contributi agli adempimenti delle imprese, dalle interrogazioni all'anagrafe alle visure catastali).

ADIGE sottolinea l'importanza di un vero cambio di passo in questo settore. Senza un grande sforzo di tutti, molte delle opportunità della rivoluzione digitale verranno perse e l'Italia rischierà di perdere competitività sia rispetto agli altri partners della UE, sia rispetto agli altri Paesi più impegnati sulla via dello sviluppo e della modernizzazione. [Piano di azione](#)

I dirigenti pubblici possono fare molto perché questo cambio di passo si realizzi, e ADIGE è impegnata ad assumere iniziative forti di stimolo e proposta.

Al contempo, però, sono necessarie ben precise azioni da

parte delle istituzioni e degli organi di governo:

- una politica di investimenti pubblici importanti e mirati per l'attuazione dell'*e-government* a livello statale, regionale e locale
- un grande piano nazionale di formazione dei dirigenti pubblici sia statali che regionali e locali, incentrato sui contenuti del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs 82/2005) entrato in vigore dal 2006, sulle opportunità di cambiamento offerte dalle ICT, sulle possibilità di riorganizzare i processi operativi e sulle modalità di erogazione dei servizi che ne derivano.
- la rapida attivazione, in tutte le amministrazioni, dei "centri di competenza per la digitalizzazione" previsti dal codice dell'amministrazione digitale (art. 17) quale luogo di coordinamento strategico delle iniziative dell'Amministrazione in materia.