

PRIMARIE PD – 30 APRILE 2017



## ***Istituzioni e pubblica amministrazione alla prova del cambiamento***

*Seminario n° 6  
Lingotto – 10/12 Marzo 2017*





## 6. Istituzioni e pubblica amministrazione alla prova del cambiamento

Livelli di governo e pubblica amministrazione sono stati caratterizzati, nel corso della nostra storia repubblicana, da due patti malsani.

Il “patto malsano” della pubblica amministrazione suonava più o meno così: io (datore di lavoro pubblico) ti pago poco e non ti chiedo verifica dei risultati, tu (lavoratore) hai in cambio maggiore libertà e tranquillità.

Questo “patto malsano” – lungi dall’essere rappresentativo di tutta la PA e su cui la riforma Madia ha già cominciato ad agire – deve essere ora completamente sradicato, per fare della pubblica amministrazione italiana un luogo in cui si deve essere orgogliosi e fieri di lavorare.

Il “patto malsano” dei livelli di governo è stato invece basato sulla mancanza di fiducia reciproca e, di conseguenza, sul diluvio di vincoli, di assenza di reale autonomia e responsabilità. I progressi fatti nei mille giorni del governo Renzi sono stati innegabili, soprattutto per quanto riguarda l’addio al Patto di Stabilità interno (sostituito dalla regola del pareggio) e l’addio al criterio della spesa storica (con l’avvio della stagione dei costi standard).

Solo un ciclo di Governi riformisti, già avviato col primo Governo Renzi, potrà completare quella stagione di riforme sociali, economiche e istituzionali di cui il Paese ha bisogno per risolvere i suoi decennali problemi e attuare il cambiamento di cui ha bisogno. Per proseguire la stagione del cambiamento ora occorre un vero e proprio nuovo patto repubblicano tra amministrazione centrale dello Stato e amministrazioni territoriali. Un quarto di secolo dopo l’avvio di una confusa stagione federalista, occorre farne un bilancio onesto e coraggioso, che probabilmente sarà in chiaroscuro. Per questo ora occorre impostare un ragionamento politico condiviso e di alto profilo su come debbano stare insieme i livelli di governo di questa Repubblica nel 21esimo secolo. Questa è la portata della sfida che abbiamo di fronte, e per questo serve un nuovo patto repubblicano. Eccone i principali contenuti:

### **Leadership e dirigenza pubblica**

Nuovo modello culturale che superi la monocultura giuridica e la cultura dell’adempimento e integri competenze differenziate (economiche, quantitative, sociali) in un nuovo modello. Una particolare attenzione è da rivolgere ai rapporti con il mondo delle imprese, alla cultura dell’*outcome* pubblico, all’*accountability*. In particolare serve strutturare la formazione continua (con il potenziamento della Scuola Nazionale Amministrazione – SNA



- e l'attivazione del "3 per mille" come fondo dedicato alla formazione permanente del personale) e continuare con maggiore decisione la strada intrapresa per la misurazione e la valutazione delle performance.

Occorre poi portare a compimento la riforma della dirigenza pubblica, abbandonata proprio in limine (causa Corte Cost, sent. n. 251 del 2016) alla sua approvazione governativa: il rapporto tra i dirigenti pubblici e l'indirizzo politico che li ha nominati è ancora troppo fragile, sia per ciò che concerne la precisa individuazione degli obiettivi che il dirigente si deve impegnare a raggiungere, sia per la relativa (e soprattutto effettiva) valutazione. Va recuperata l'introduzione del ruolo unico della dirigenza, l'attribuzione di nuove competenze formative alla SNA, nonché la riforma della figura del segretario generale degli enti locali, elementi indispensabili per assicurare quell'osmosi tra dirigenti statali, regionali e locali, essenziale per stabilire le buone pratiche. Altrettanto importante, in tema di opere pubbliche, è la ri-professionalizzazione del Responsabile del Procedimento (RUP), ovvero colui che ha la responsabilità di gestire i processi (gara, progettazione, direzione lavori, collaudo). Questo *training* potrebbe avvenire attraverso una formazione "on the job", inserendo nella filiera organizzativa persone con comprovate esperienze gestionali in tema di opere pubbliche.

### **Digitalizzazione e organizzazione del lavoro**

La sfida per riformare l'organizzazione del lavoro pubblico e la diffusione della digitalizzazione è in corso. Il cantiere è già completo sia per ciò che concerne la digitalizzazione dei processi che, e soprattutto, per l'accessibilità e la trasparenza (ben superiore a quella ad oggi presente negli altri ordinamenti europei) delle informazioni e dei documenti, che le Amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare sui propri siti istituzionali. Ora si tratta di intervenire sui processi affinché le procedure digitali sostituiscano il "cosa" viene fatto e non soltanto il "come" si fa. Questa azione va inserita in un set più ampio di interventi, che prevedano anche la razionalizzazione delle banche dati, la loro certificazione e condivisione. Va inoltre potenziata la diffusione dell'identità digitale, quale vero e proprio "diritto di cittadinanza".

I dati delle PA sono una ricchezza non solo per garantire la trasparenza dell'organizzazione e delle attività, ma anche per comprendere i processi organizzativi e implementare logiche di miglioramento continuo e di formazione. In breve, continuare a pensare la trasparenza amministrativa soltanto come antidoto alla prevenzione e al contrasto della corruzione (cosa sacrosanta) significa disperdere il valore gestionale che queste informazioni possiedono per migliorare i processi organizzativi.

Per essere in grado di cogliere tutte le potenzialità connesse alla digitalizzazione, non possiamo evitare di porci due problemi: l'età media delle nostre pubbliche amministrazioni, e una riforma efficiente e sostenibile dei vincoli all'assunzione. Relativamente al primo punto, oltre a continuare i processi di stabilizzazione dei giovani precari secondo modalità eque



e sostenibili, occorre probabilmente immaginare nuovamente soluzioni shock, in grado di scambiare (anche qui con sostenibilità) quote di personale prossimo al pensionamento con immissione di giovani qualificati e motivati. Tema connesso è quello dei vincoli: la riforma Madia pone le basi per superare, finalmente, il vincolo del turnover (inefficiente in quanto reitera nel tempo inefficienze o mancanze) per passare all'individuazione del fabbisogno standard di personale, al quale ogni ente della PA deve convergere.

### **Fiscalità delle amministrazioni locali**

Nel comparto comunale, va completata a parità di pressione fiscale l'opera di chiusura del "cantiere infinito" degli strumenti tributari. Dopo l'abolizione dell'imposta sulla prima casa e sui terreni agricoli, occorre continuare a semplificare. L'IMU deve divenire un'imposta autenticamente federale: serve l'unificazione di IMU e TASI sugli immobili diversi dalla prima casa, l'attribuzione ai comuni del gettito (attualmente statale, ad aliquota standard) dell'IMU sui capannoni industriali e la riforma del catasto. A questo primo pilastro (la tassazione immobiliare) va poi aggiunto un secondo: il potenziamento della tassazione sul reddito, in modo da restituire ai comuni quell'autonomia fiscale che è stata ridotta negli ultimi anni. Va devoluta ai comuni una quota di Irpef (tramite una compartecipazione o, preferibilmente, tramite il potenziamento dell'addizionale comunale). Il tutto, ancora una volta, senza un euro di pressione fiscale in più sui contribuenti (ma semplicemente scambiando trasferimenti con gettito fiscale autonomo) e sempre assicurandoci l'equità tra i vari territori. Infine, i tributi minori (imposta di pubblicità, canone occupazione suolo pubblico, imposta sulle affissioni ecc.) vanno unificati in un unico canone, per semplificare la vita ai contribuenti e alle amministrazioni.

Anche nel comparto della finanza regionale occorre un'opera di semplificazione, trasparenza e razionalizzazione. Occorre riordinare i meccanismi di finanziamento del fondo sanitario (attualmente basato su quote di gettito Iva e Irap e l'addizionale Irpef) e il funzionamento del fondo perequativo. Occorre infine estendere l'applicazione dei fabbisogni standard anche alla spesa corrente regionale non inerente il comparto sanitario.

### **Semplificazione**

Fondamento del nuovo patto repubblicano deve essere lo scambio tra Autonomia e Responsabilità. In particolare sul comparto comunale, lo Stato dovrebbe garantire l'abolizione di tutti i vincoli sulle grandezze intermedie (personale, spese di formazione, spese di pubblicità, spese per autovetture, spese di rappresentanza, interessi passivi e numerosi altri), la semplificazione di tutti gli adempimenti burocratici da parte dei comuni (garantendo un solo invio di dati all'anno, evitando le attuali duplicazioni), la definizione dei trasferimenti su base triennale: ogni anno lo Stato comunica, entro il 31 gennaio, non



solo l'ammontare delle spettanze ente-per-ente di quell'anno, ma anche - a legislazione vigente - dell'intero triennio, in modo da fornire certezza agli enti. In altre parole, rimangono in capo agli enti solo i vincoli aggregati (equilibrio di parte corrente e rispetto della regola del pareggio).

In cambio, il comparto comunale garantisce, senza possibilità di proroghe, l'approvazione dei bilanci preventivi entro il 31 dicembre dell'anno precedente; l'approvazione dei bilanci consuntivi entro il 30 aprile dell'anno successivo; nessuna eccezione (annullamento, attenuazione) alle sanzioni per chi viola i vincoli rimasti; disciplina più dura sugli amministratori che causano (e non che certificano) il dissesto o il pre-dissesto degli enti.

### **Assetti istituzionali**

Siamo convinti che, a maggior ragione dopo la bocciatura della riforma costituzionale, serva il secondo tempo della Legge Delrio, per dare stabilità e certezza al livello di governo compreso tra il comune e la Regione. Occorre strutturare le aree vaste come "centro servizi" dei comuni, dando loro le funzioni di stazione unica appaltante, centrale unica di committenza, autorità di regolamentazione per i servizi pubblici locali (idrico, gas e raccolta e smaltimento rifiuti), prevedendo la contestuale abolizione delle ATO. Occorre inoltre una riflessione sulla *governance* delle aree vaste attualmente prevista dalla Legge Delrio: è ancora utile l'elezione di secondo livello, o possiamo semplicemente stabilire che il presidente della provincia è il sindaco del comune capoluogo, e l'assemblea dei sindaci è il suo organo di riferimento?

Allo stesso tempo occorre continuare a incentivare le fusioni comunali (negli ultimi due anni abbiamo aumentato del 150% gli incentivi economici a chi si fonde, l'idea è gradualmente arrivare al 500%) e fare una nuova legge sulle gestioni associate, che si riferisca non più alla dimensione (l'obbligo - sempre disatteso - per i piccoli comuni) ma all'ambito territoriale ottimale da far liberamente scegliere ai singoli comuni, prevedendo la messa in comune delle funzioni fondamentali che garantiscono maggiore integrazione ed efficienza.

Eterogenee sono le persone giuridiche pubbliche che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, utilizzano per svolgere funzioni istituzionali e strumentali. Già disciplinate le società pubbliche, l'organizzazione di ulteriori figure organizzative necessita di principi generali di riferimento, e non di norme di dettaglio, che, fatta salva l'autonomia organizzativa interna, ne stabiliscano modelli generali di riferimento comuni, sistematici, e non frammentari.

Più in particolare, il modello delle "agenzie" merita certamente una rinnovata attenzione: inaugurate dal d.lgs. n. 300 del 1999, con particolare riferimento al sistema fiscale, nel corso del tempo tale modello di ente strumentale ha perso i tratti originari di autonomia e



versatilità. A fronte di una chiara e precisa definizione dell'indirizzo politico-amministrativo, da parte dell'organo governativo di riferimento, alle agenzie devono ora essere riconosciuti nuovi ed autonomi poteri di organizzazione e di spesa, nel rispetto del budget complessivo annuale, ad esse complessivamente assegnato.