



**Federazione Nazionale
dei dirigenti e delle Alte Professionalità della
Funzione Pubblica**



*La DIRIGENZA e le ALTE
PROFESSIONALITA' delle
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
nell'ITALIA FEDERALE*

Febbraio 2011

INDICE:

1. PREMESSA

2. QUESTIONI GENERALI DI SISTEMA

2.1. Assetto e organizzazione dello Stato

2.1.1. Politica estera

2.1.2. Ordine pubblico e sicurezza

2.2. Finanza, contabilità e controlli

2.3. Dirigenza e alte professionalità delle PP.AA.

3. SETTORI “SENSIBILI”: CRITICITÀ E PROPOSTE

3.1. Scuola

3.2. Sanità

3.3. Fisco

4. PROPOSTE GENERALI DI SISTEMA

3.1. Organizzazione dello Stato

3.2. Finanza, contabilità e controlli

3.3. Nuovo statuto della dirigenza e alte professionalità delle PP.AA.

1. PREMESSA

In materia di riforma dello Stato si impone una svolta virtuosa, per una Nazione (la nostra, l'Italia) da troppo tempo in stallo, se non in declino: occorrono forme istituzionali e amministrative davvero nuove e più avanzate.

La questione del federalismo non è una semplice questione giuridico-economica, tecnica e organizzativa ma è, di fatto, la questione di fondo della trasformazione dell'Italia da Stato tendenzialmente centralizzato a Stato delle autonomie, tendenzialmente federale.

Le Federazioni di CIDA FP e CONFEDIR MIT PA hanno ritenuto di non potere restare a guardare: è più che mai il momento di entrare nell'arena e proporre la visione di Stato e di Governo che – da gestori quotidiani della cosa pubblica – sappiamo utile per i cittadini, finalizzata, cioè, a servizi efficienti e funzionali. Il ruolo delle pubbliche amministrazioni, – di conseguenza, del dirigente pubblico – è da considerarsi basilare, non solo ai fini della crescita della coesione sociale e della solidarietà nazionale, ma anche come presupposto per lo sviluppo economico e competitivo dell'intero sistema Italia.

Le nostre Federazioni dei dirigenti e delle alte professionalità della Funzione Pubblica si sono fatte promotrici della elaborazione di un proprio documento di proposta per la riforma della PA, che vogliamo sottoporre alle diverse forze parlamentari per aprire un dibattito sul tema; con viva soddisfazione abbiamo raccolto l'adesione al progetto anche delle Associazioni dei Prefetti, dei Diplomatici, dei Professori Universitari di ruolo, con le quali è in atto una proficua collaborazione.

L'architrave del lavoro è stata l'evidenziazione delle interconnessioni e degli snodi essenziali tra i sistemi, il collegamento tra gli stessi con l'obiettivo di fare prima di tutto chiarezza sulla ripartizione dei compiti e delle funzioni tra centro e periferia.

In particolare, abbiamo esaminato i settori della SANITA', della ISTRUZIONE e del FISCO: scelti perché emersi come materie c.d. sensibili, per i rapporti tra Stato centrale e Regioni e Autonomie locali; per l'intreccio di competenze, in senso orizzontale e verticale. Partendo dall'analisi dei recenti interventi legislativi di riforma, sono state esaminate le problematiche in atto per arrivare a definire le nostre proposte di sintesi.

Ma il "focus" del lavoro è il dirigente pubblico: se il problema dei politici è di rifare lo Stato, quello dei dirigenti è di farlo funzionare.

Le due domande di fondo cui il lavoro cerca di rispondere sono, dunque:

Quale Stato?

Quale dirigente?

Neutrale, imparziale, altamente qualificato e selezionato con metodo rigoroso ovvero di scelta fiduciaria, partigiano, generalista?

L'identikit di chi dovrà gestire lo "Stato Federale" affianca e completa, nelle nostre proposte, le indicazioni su quale assetto organizzativo riteniamo migliore per guidare il Paese verso prosperità e sviluppo solidale.

2. QUESTIONI GENERALI DI SISTEMA

La riforma della organizzazione dello Stato Italiano – centrale, periferico, decentrato e delle autonomie funzionali - e, conseguentemente, il nuovo disegno del ruolo e delle funzioni dei gestori della “cosa pubblica”, ha visto già realizzati alcuni importanti interventi legislativi, che ne hanno affermato i principi fondamentali.

In tema di Assetto e Organizzazione dello Stato:

- *La strutturazione delegificata dei Ministeri (d. lgs. n. 300/1999);*
- *Il Federalismo amministrativo (Legge 59/1999), il Federalismo Costituzionale (Legge costituzionale n. 3/2001) che rafforza le Autonomie Funzionali; il Federalismo fiscale (la Legge 5 maggio 2009, n. 42 e il Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85); La Riforma delle Autonomie (L.267/2000 e il d.d.l. della Carta delle Autonomie).*

In tema di Finanza, Contabilità e Controlli:

- *La legge 14 gennaio 1994, come modificata dal d.l.23 ottobre 1996 n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639, che ha ulteriormente ridotto - dopo la L. 400/88 - il numero di atti dell'esecutivo e di gestione del bilancio, sottoposti al controllo preventivo di legittimità; legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano il rispetto, da parte di province, comuni ed enti del Servizio sanitario nazionale, degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione;*
- *la riforma della Contabilità e Finanza Pubblica (legge n.196/2009).*

In tema di Dirigenza Pubblica:

- *La distinzione politica – amministrazione (d. lgs. 165/2001);*
- *Il nuovo T.U. del pubblico impiego (La Legge 15/2009; il decreto legislativo 150/2009; Il d.l. 78/2010, convertito in Legge 122/2010).*

Si tratta, perciò, in ciascuno dei suddetti ambiti, non di disegnare un nuovo modello, ma di realizzare appieno quello già abbozzato, collegando le normative esistenti, completando le parti mancanti, e soprattutto risolvendo i problemi ancora aperti.

2.1. Assetto e organizzazione dello Stato

E' difficile dire se quello che sta facendo il nostro Paese sia una riforma federale in senso stretto o sia qualcosa di diverso.

Le categorie del costituzionalismo non aiutano molto perché l'esperimento italiano presenta caratteristiche che lo rendono un "unicum" nella storia mondiale.

Negli Stati federali classici il federalismo nasce dal basso, e la devolution non avviene dal Centro alla periferia ma all'inverso, attraverso la cessione crescente di poteri e quote di sovranità dagli Stati preesistenti allo Stato centrale, in quanto quest'ultimo gestisce in modo più efficiente funzioni come la difesa, la politica estera, la politica economica, ecc.

Si usa ripetere che la costruzione del federalismo, da noi, non significa "meno Stato" ma, anzi, uno Stato più forte, perché dev'essere un garante dell'unità nazionale e della parità di trattamento tra i cittadini: uno Stato che – per qualità della sua azione e per autorevolezza delle sue istituzioni – sia in grado di "tenere insieme" l'azione dei poteri pubblici.

L'Amministrazione centrale non eroga più direttamente servizi ai cittadini – se non in casi residuali - ma svolge funzioni di coordinamento, controllo e vigilanza, oltre a quella di sussidiarietà in caso di inerzia.

*Il primo problema da affrontare è quindi quello della efficacia del **coordinamento** della Amministrazione centrale rispetto ai livelli di Governo coinvolti: ad esempio, abbiamo assistito spesso a conferenze di servizi incagliate in passaggi "nebulosi" e non consentono l'adozione celere ed efficace della decisione finale.*

*C'è poi il grande nodo dei **controlli**, elemento necessario ed indispensabile per condurre ad unità il sistema, ma allo stato totalmente insufficiente. Con l'abolizione del controllo preventivo di legittimità si è aperto un grande vuoto; le verifiche interne, successive, solo sulla gestione dimostrano costantemente la loro inadeguatezza.*

Con la riforma a regime verranno in evidenza le disfunzioni nelle regolazioni, la mancanza di semplificazioni, i problemi nei rapporti con il pubblico.

Aumenterà la responsabilità delle amministrazioni locali e di conseguenza il peso della società civile allorché la ripartizione delle competenze e delle funzioni sarà sempre subordinata al finanziamento delle stesse.

Lo scenario pubblicistico di riferimento della politica locale cambierà completamente. Andranno chiarite le interferenze fra i vari livelli di governo (Comune, Provincia, Regione) soprattutto rispetto ai servizi (sociali, sociosanitari, assistenziali ecc.) per evitare duplicazioni, eccesso di spesa e cadute delle prestazioni rese.

Il pericolo principale del federalismo, però, è l'allargamento del gap fra Regioni ad alta capacità fiscale (alta produttività, alto PIL) e Regioni fiscalmente povere (bassa produttività, basso PIL). In questo senso il passaggio dalla spesa storica ai costi standard potrebbe provocare parecchi danni ed effetti paradossali. A conti fatti i risparmi ci sarebbero, ma gli effetti virtuosi non si produrrebbero in tutte le Regioni ed in alcune realtà la spesa per finanziare i fabbisogni standard potrebbe essere addirittura superiore a quella attuale.

Anche per Comuni e Province, in molti casi l'addio ai trasferimenti erariali e regionali non sarà compensato dai tributi propri e questo inevitabilmente andrà a discapito dei servizi al cittadino ovvero provocherà un aumento della pressione fiscale a livello locale.

Diventa sempre più chiaro che far decollare il federalismo fiscale occorrono interventi strutturali di risanamento del sistema e misure di riequilibrio a sostegno della finanza locale .

Passaggio essenziale è quello dei costi standard, ma prima ancora bisogna definire i Lea (livelli essenziali di assistenza) ed i Lep (livelli essenziali delle prestazioni); in altre parole dire prima ai cittadini quali servizi si vogliono garantire e poi quantificare la spesa massima sostenibile (costi standard). Se non si farà così il rischio è di tagliare a casaccio prestazioni oggi garantite e di comprimere ulteriormente la spesa per investimenti pubblici.

2.1.1. Politica estera

Da noi, appare chiaro ed indiscusso che alcune funzioni sono e restano centrali: la politica estera, la difesa, l'ordine pubblico e la sicurezza sono disegnate dall'art. 117 Cost. come di competenza esclusiva statale.

Con riferimento alla politica estera, in particolare, è vero che con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001, il "potere estero" delle Regioni - vale a dire il complesso di attribuzioni che spettano alle Regioni in relazione ad attività proiettate nella dimensione internazionale, in virtù di norme di rango costituzionale, in materia di rapporti internazionali e legislativo - è significativamente aumentato, ricevendo legittimazione sul piano giuridico. Le principali innovazioni introdotte dalla riforma hanno profondamente modificato l'assetto della ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni: allo Stato è stata riservata la potestà legislativa esclusiva in materia di politica estera e di rapporti politici internazionali, nonché di rapporti dello Stato con l'Unione europea (art. 117 della Costituzione); alle Regioni è stata attribuita competenza legislativa concorrente in materia di relazioni internazionali, anche con l'Unione Europea, limitatamente alle materie di interesse regionale; di commercio estero; di valorizzazione dei beni ambientali e culturali; e di promozione ed organizzazione di attività culturali.

Appare chiaro che la politica estera non è materia di decentramento o di federalismo e lo Stato "non può privarsi di forze e strutture necessariamente unitarie a livello nazionale". E tra queste c'è "[...] la politica estera, e la diplomazia che ne è strumento insostituibile": l'attuazione del Federalismo fiscale non modificherà tale quadro.

Le leggi 5 giugno 2003 n. 131, cd legge "La Loggia", e 4 febbraio 2005, n. 11, cd legge "Buttiglione", non hanno del tutto risolto le criticità determinate dall'azione estera regionale, spesso caratterizzata da mancanza di coordinamento con il Governo.

Un caso emblematico delle difficoltà di mettere a sistema le azioni estere delle Regioni e, più in generale, delle autonomie locali, riguarda le loro attività promozionali in numerosi Paesi. Né migliori risultati si colgono in relazione alla vasta rete di uffici di rappresentanza e di collegamento, desk, antenne ed altre svariate strutture operative che le Regioni hanno costituito in un numero elevato di Paesi.

Si è resa dunque evidente la necessità di un accordo tra Stato e Regioni per evitare sovrapposizioni di competenze, dispersione di mezzi finanziari ed il rischio di conflitti tra Governo ed entità sub-statali.

L'Intesa Governo-Regioni in materia di rapporti internazionali, sancita il 18 dicembre 2008 in sede di Conferenza Stato-Regioni rappresenta un importante contributo ad una nuova e più chiara dinamica istituzionale. Informata al principio di "leale collaborazione", l'Intesa prevede impegni tanto da parte delle Regioni, quanto da parte del Governo ed in particolare del Ministero degli Esteri, in diversi settori: dallo scambio di informazioni alla cooperazione decentrata, alle modalità di attuazione delle iniziative estere regionali, alla formazione del rispettivo personale.

Sempre del 2008 (1° agosto) è la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che ha confermato la centralità ed il ruolo fondamentale di coordinamento ed impulso che spetta al Capo della Missione diplomatica nei confronti dei soggetti pubblici che prestano servizio all'estero, da cui discendono compiti di raccordo delle attività che le varie componenti del Sistema Paese realizzano fuori dai confini nazionali. Il Capo Missione agisce " [...] al fine di assicurare una proiezione coerente e sistemica delle posizioni italiane nei rapporti con le Autorità locali".

Merita infine di essere segnalata l'approvazione delle linee guida sulla cooperazione decentrata del 2010 da parte del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo. Si tratta dell'aggiornamento di una precedente versione del 2000, il cui obiettivo è quello di ricondurre ad un quadro unitario le molteplici iniziative regionali e degli altri enti territoriali nel settore.

2.2. Finanza, contabilità e controlli

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, legge n. 196 del 31 dicembre 2009, nasce dalla necessità di adeguare il contesto normativo e le regole che presiedono al governo della finanza pubblica e alla gestione del bilancio alle esigenze scaturite dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria, dall'evoluzione del sistema economico e dal nuovo assetto istituzionale tra Stato ed Enti decentrati.

In ordine a tale aspetto, occorre evidenziare che la necessità di rispettare i vincoli di bilancio assunti in ambito europeo - che, come è noto, riguardano l'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche - rafforza l'esigenza di assicurare il coordinamento tra le politiche e gli obiettivi perseguiti dai diversi livelli di governo, in un contesto in cui il ruolo degli enti territoriali diviene sempre più rilevante.

Una delle principali novità riguarda la delega per l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche e l'istituzione di una banca dati unitaria che dovrà raccogliere le informazioni di bilancio e gestionali degli stessi soggetti. La disponibilità di informazioni tempestive e facilmente confrontabili, in quanto non bisognose di complesse procedure di raccordo, faciliterà anche l'attività di monitoraggio e controllo della evoluzione dei conti pubblici.

Poiché la riforma verrà completata con l'attuazione di alcune deleghe contenute nel testo della legge, occorre inserirsi in maniera virtuosa nel processo di attuazione delle stesse, che riguardano: l'armonizzazione dei bilanci pubblici, il potenziamento dei sistemi di controllo e delle attività di analisi e valutazione della spesa, la razionalizzazione delle procedure di spesa relative al finanziamento delle spese in conto capitale, il completamento della riforma del bilancio dello Stato e il passaggio alla redazione del bilancio in termini di sola cassa previo un congruo periodo di sperimentazione.

E' prevista anche l'adozione di un testo unico, innovativo, in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.

La riforma del bilancio esalta la responsabilità del dirigente, maggiormente responsabile in un sistema di bilancio di sola cassa: è necessario che predisponga un apposito piano finanziario, che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla base del quale ordina e paga le spese.

Una particolare attenzione va rivolta all'adozione, da parte delle aziende pubbliche, della contabilità generale fondata sul principio di competenza economica (o contabilità economico-patrimoniale): essa rivela particolare criticità nella funzione autorizzativa e la correlativa forte responsabilizzazione del dirigente gestore di risorse.

La convinzione che la funzione autorizzatoria non possa né debba essere abbandonata, ma sia meglio esercitabile attraverso un bilancio preventivo di tipo finanziario, ha portato in molti casi a concludere che la contabilità economico-patrimoniale nel settore pubblico debba comunque necessariamente coesistere con quella finanziaria.

Al riguardo, la Sanità italiana rappresenta un interessante ambito di analisi: la contabilità economico-patrimoniale ha sostituito, anziché semplicemente affiancare, la contabilità finanziaria, non solo a consuntivo, ma anche a preventivo; le regioni hanno però mantenuto la contabilità finanziaria e comunque, in ogni regione, la normativa contabile per le

aziende sanitarie è parzialmente diversa. La riforma della contabilità e finanza pubblica (legge n 196 del 31 dicembre 2009) rafforza il ruolo della contabilità economica prevedendo l'istituzionalizzazione dei documenti di Budget e di consuntivazione dei costi quali "allegati" - rispettivamente, dello Stato di previsione della spesa di ciascun Ministero (art. 21) e del Rendiconto generale dello Stato (art. 36) - e consentendo all'organo legislativo la conoscenza e l'approfondimento tempestivo delle informazioni economiche a completamento del quadro informativo generale relativo al bilancio.

Prevedere un adeguato sistema di controlli, sia preventivi sia successivi, con riguardo alla nuova contabilità, da effettuarsi da parte della Corte dei Conti, è lo strumento di chiusura del sistema, in chiave di efficienza, efficacia e economicità.

2.3. Dirigenza e alte professionalità delle PP.AA.

La riforma dello Stato in senso federale va accompagnata da una trasformazione della Dirigenza pubblica che le consenta di essere protagonista del processo presente e della organizzazione che ne scaturirà.

Sulla dirigenza pubblica, si è assistito, negli ultimi anni, da una parte alla ricerca di valorizzazione della autonomia della dirigenza pubblica e dall'altra, a tentativi di "legarla" sempre più al gradimento della politica: caso emblematico, da ultimo, la eliminazione della "clausola di salvaguardia" di cui alla L. 122/2010.

I connotati tradizionali del "burocrate pubblico" (cultura giuridica, collocazione in una gerarchia, rapporti autoritativi con i soggetti esterni all'amministrazione) sono stati messi in discussione da molto tempo, ma sono ancora riconoscibili nel funzionamento ordinario delle amministrazioni. Negli ultimi anni si sono affermate due tendenze di fondo che questi connotati stanno trasformando in profondità. La prima tendenza, già sottesa alla privatizzazione del rapporto di servizio e perciò ben presente alle categorie interessate, è quella che punta ad un dirigente manager, teso alla realizzazione di una missione definita in termini di obiettivi, attraverso l'impiego di risorse umane, finanziarie e strumentali affidate alla sua responsabilità. L'altra linea di cambiamento, meno presente all'attenzione delle categorie interessate, è stata preannunciata dalla legge di riforma del procedimento amministrativo (L. 241/1990) e si è pienamente affermata con la riforma del Titolo V della Costituzione, andando a sviluppare gli aspetti relazionali dell'attività dirigenziale. Dalle Conferenze di servizi alla "multilevel governance", il dirigente pubblico va sempre più ad interloquire con altri attori in campo, istituzionali e sociali, agendo in una rete di rapporti formalizzati e non, dal positivo inserimento nella quale dipende la realizzazione della sua missione.

In tale quadro, la riforma del bilancio vuole ampliare lo spazio decisionale del dirigente sulla programmazione e gestione delle risorse finanziarie. Questa legge ha avviato la ridefinizione in termini di programmi e missioni di tutte le attività delle amministrazioni centrali dello Stato, suddividendo le previsioni di spesa tra queste, e non più tra i tradizionali capitoli di Bilancio (art. 21).

Si prevede, inoltre, che la realizzazione degli obiettivi venga verificata sulla base di appositi indicatori di risultato (art. 40, comma 2, lett. g ed i) generalizzando e rafforzando così il sistema di valutazione.

Anche il decreto legislativo 150 del 2009 ne ha rafforzato i poteri gestionali sull'organizzazione dell'ufficio e sul personale; tuttavia la L. 122/2010, successivamente, ha dettato disposizioni di freno a tale processo.

Il sistema della attribuzione degli incarichi dirigenziali, in senso premiante, qualitativo e meritocratico, non è ancora operativo; scelto senza criteri obiettivi – come sarebbe prescritto –

il dirigente non interiorizza l' interesse pubblico e non vi conforma tutte le sue scelte, sia in campo gestionale che in campo relazionale: assistiamo perciò, troppo spesso, a distorsioni soggettive e di parte.

In conclusione, le criticità possono così sintetizzarsi:

- *L'insufficiente autonomia dei dirigenti nei confronti della politica (spoils system, pressioni sindacali);*
- *Il mancato rispetto delle norme sul conferimento degli incarichi dirigenziali;*
- *Il collegamento Ministro – Ministero (o, per i Ministri senza portafoglio – Dipartimento della PCM) ovvero Assessore-Assessorato, e la conseguente ridondanza delle strutture ministeriali, comprese quelle della PCM);*
- *Il mancato coordinamento della struttura del Bilancio su missioni- programmi – azioni e le strutture ministeriali, e l' assenza di budget operativi per i singoli posti-funzione dirigenziali*

A questi problemi se ne aggiungono altri, più esterni rispetto alle tematiche propriamente dirigenziali, ma pure fortemente influenti sulle medesime, come la configurazione degli Uffici di Diretta Collaborazione o la grave carenza di quadri direttivi. Sullo sfondo resta la questione della ridefinizione delle funzioni in base agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

3. SETTORI “SENSIBILI”: CRITICITÀ E PROPOSTE

3.1. Scuola

Per quanto riguarda la Scuola – e più in generale il servizio di istruzione e formazione – la situazione si presenta stratificata e complessa, oltre che rapidamente in evoluzione.

Tradizionalmente, il nostro sistema di istruzione e formazione è stato gestito dallo Stato centrale, attraverso il Ministero della Pubblica Istruzione. A livello di singola istituzione scolastica, l'autorità dello Stato è rappresentata dal dirigente scolastico, che è il rappresentante legale e responsabile di tutte le funzioni “pubbliche” erogate dalla scuola.

Questa sua posizione ha fatto sì che – negli ultimi quindici anni – il suo profilo professionale si sia sensibilmente modificato. Una quota crescente del suo tempo e delle sue competenze è assorbita da compiti che non hanno molto a che vedere con l'istruzione e l'educazione dei giovani: sicurezza dei luoghi di lavoro, elaborazione e trattamento dati, gestione dei rapporti sindacali, questioni previdenziali, questioni fiscali, ecc. In conseguenza di ciò, è cresciuto enormemente il numero di Amministrazioni centrali e periferiche con cui la scuola – che è a sua volta una (piccola) unità amministrativa autonoma – deve “fare i conti”: Ministero del Lavoro, Ministero dell'Economia, Ministero della Salute, Ministero dell'Interno, Agenzie fiscali, ASL, INPDAP e via enumerando.

Questa premessa è necessaria ad evidenziare una prima criticità conseguente alla redistribuzione dei poteri conseguente ad una trasformazione dello Stato in senso federale: occorrerà porre attenzione a “ri-scalare” i livelli di interlocuzione istituzionale, affinché non risulti che per alcune problematiche il dirigente della singola istituzione scolastica ha referenti di livello nazionale, mentre per altre deve “vedersela” con referenti territoriali, che agiscono indipendentemente dai primi, secondo logiche non necessariamente in coerenza di sistema.

Una seconda criticità deriva dal “passaggio” alle Regioni di funzioni quali la riorganizzazione della rete scolastica (localizzazione delle scuole, scelte degli indirizzi di studio), mentre il personale continua ad essere scelto, nominato e gestito dallo Stato attraverso i suoi uffici regionali e provinciali. E con un contratto di lavoro anch'esso negoziato in sede ARAN, su direttive emanate in sede centrale. Dato che l'attività scolastica è “labour intensive”, cioè fortemente dipendente dalla prestazione degli operatori, è lecito chiedersi fino a che punto sia compatibile con la sua efficacia ed efficienza una organizzazione territoriale del servizio che non abbia il pieno controllo del personale, sotto il profilo contrattuale e di stato giuridico.

Una terza criticità dipende dall'istruzione per il lavoro, che il dettato costituzionale del 2001 assegna alle Regioni, ma che lo Stato centrale ha scelto (nel 2007 – legge 40) di richiamare ancora una volta nella propria sfera organizzativa, dopo averla dismessa appena quattro anni prima (2003 – legge 53). Per “aggirare” il vincolo costituzionale, il MIUR continua ad istituire e regolare istituti professionali di stato che rilasciano unicamente “diplomi”, cioè titoli validi per la prosecuzione degli studi e non per l'accesso al lavoro. Parallelamente, però, deve negoziare con le Regioni “intese” e “linee guida” per consentire agli studenti di conseguire “anche” la qualifica, in regime di “integrazione” e “complementarietà” o “sussidiarietà” (intesa del 16 dicembre 2010). La molteplicità stessa dei termini utilizzati è indicativa della scarsa chiarezza concettuale e giuridica sottostante, che fatalmente si ripercuoterà sull'organizzazione del servizio.

La quarta criticità riguarda le risorse. Il 95% circa del costo statale per l'istruzione è costituito da stipendi, che gravano – e continueranno a gravare – sulla fiscalità generale, visto che il personale non verrebbe trasferito alle Regioni. La gestione del servizio “a costi standard” rischia di riguardare solo gli oneri attualmente a carico degli Enti Locali, che sono quelli connessi con i servizi logistici (edifici scolastici, manutenzione, fornitura elettrica, idrica, telefonica, mense – dove esistenti – trasporto – solo per la scuola dell'obbligo -, ecc.). E' vero che il complesso di tali oneri grava per un importo stimato intorno al 15% del totale (stato + enti locali), ma una sua riduzione (o ineguale ripartizione) rischia di rendere materialmente impossibile l'erogazione del servizio in alcuni territori.

In definitiva, si tratta di valutare con attenzione la coerenza dei diversi interventi, scegliendo con attenzione quali funzioni “trattenere” al livello centrale e quali “trasferire” a quello periferico. Quel che non si dovrebbe fare è trasferire “pezzi” di funzioni, privi degli strumenti che dovrebbero garantirne l'effettività.

Si ritiene di suggerire che lo Stato, e per esso il MIUR:

- dismetta la gestione del personale, trasferendolo interamente alle Regioni, salva la definizione di alcuni essenziali profili di stato giuridico (formazione iniziale, abilitazione professionale, modalità di reclutamento da osservare, autonomia professionale) destinati a garantire una effettiva equivalenza dei livelli essenziali di prestazione su tutto il territorio nazionale;*
- affianchi alla propria funzione, costituzionalmente prevista, di definizione degli ordinamenti un adeguato sistema nazionale di valutazione dei risultati di apprendimento degli studenti, a garanzia di livelli di prestazione equivalenti in termini didattici. La valutazione del funzionamento delle scuole e quella delle prestazioni professionali del personale dovrebbero essere trasferiti alle Regioni, insieme con la piena responsabilità per la gestione del servizio. Tale trasferimento dovrebbe essere accompagnato dalla definizione di chiari poteri*

sostitutivi in caso di inerzia o ineffettività dei controlli regionali, dato che la qualità organizzativa delle scuole e quella della prestazione professionale docente sono chiaramente strumentali all'efficacia complessiva del sistema di istruzione: e quindi lo Stato – che è garante dei livelli essenziali di prestazione – non può rinunciare ad un potere di intervento legato all'adeguatezza riscontrata;

- *dismetta progressivamente la gestione dell'istruzione professionale, evitando di alimentare un sistema ambiguo di intese e protocolli che finisce con il deresponsabilizzare tutti gli attori. La progressività nel passaggio è resa necessaria dal diverso livello di “adeguatezza” delle Regioni rispetto all'immediata assunzione dei compiti relativi. Il MIUR dovrebbe mantenere a sé la definizione dei tratti fondamentali dei profili professionali (per renderli compatibili con le indicazioni europee – EQF, EQVET). Fra tali tratti rientrano i livelli di qualifiche e diplomi professionali, la misura minima di ore di formazione teorica e “on the job”, il sistema di certificazione dei crediti e delle competenze. Alle Regioni dovrebbe essere assicurata la possibilità di definire – in aggiunta, ma non in sostituzione – propri profili “locali” legati ad eventuali produzioni territoriali, il cui riconoscimento rimarrebbe circoscritto all'ambito di riferimento;*
- *definisca in modo univoco – di concerto con le altre amministrazioni centrali – i soggetti pubblici di riferimento territoriale con cui le scuole devono intrattenere rapporti per le funzioni prima citate e diverse da quelle dell'istruzione (tutela del lavoro, adempimenti sanitari, fiscali, ecc.), evitando di mantenere un sistema multipolare di responsabilità che espone unicamente la persona del dirigente senza apportare alcun beneficio alla funzionalità del servizio.*

3.2. Sanità

In particolare, sui c.d. “Settori sensibili” da noi specificamente esaminati, si è verificato che la Sanità vede la competenza sul settore ripartita su più livelli.

Ad esempio l'Unione Europea ha l'obbligo di garantire un livello elevato di protezione della salute umana riducendo le disparità economico-sociali ; a tal fine ha previsto un Fondo di sviluppo regionale per gli investimenti di salute delle infrastrutture ed un Fondo sociale per attività legate all'invecchiamento, e-health, la promozione della salute e della formazione.

Lo Stato attribuisce al Ministero della Salute le funzioni in materia di tutela della salute umana, coordinamento del sistema sanitario nazionale, sanità veterinaria, tutela della salute nei luoghi di lavoro, igiene e sicurezza degli alimenti. Ma ulteriori livelli di competenze sul settore sanità sono demandate al Ministero del Tesoro, Economia e Programmazione Economica, in tema di finanziamento del SSN, verifica e controllo dei flussi informativi, rilevazione dei costi e dei bilanci aziendali. Il Dipartimento della Funzione Pubblica interviene, invece, in materia di stato giuridico ed economico del personale dipendente ed esercita vigilanza sulla conformità dell'azione amministrativa delle aziende. Confluiscono inoltre, nelle questioni sanitarie, alcuni provvedimenti del Ministero della Ricerca ed Università in tema gestione ed attività didattica delle Aziende Universitarie. A cascata, nell'ambito della Conferenza delle Regioni, il Comitato di Settore esercita il potere d'indirizzo per le Regioni e le amministrazioni del S.S.N. su importanti tematiche quali i livelli essenziali di assistenza, la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, i contratti collettivi di lavoro del personale dipendente, ecc.

Ne consegue, pertanto, che le scelte strategiche a favore del nostro servizio sanitario pubblico sono vincolate, in modo autorevole, da una complessa serie di provvedimenti ad iniziare dalle disposizioni legislative in materia di programmazione finanziaria fino allo stato giuridico del

personale ma con l'evidenza che le regole del pubblico impiego, in generale, sono scarsamente adattabili alla peculiarità del ruolo assunto dal dirigente sanitario.

Il livello di competenza centrale è assunto, in ogni caso, dalle Regioni la cui autonomia legislativa ed amministrativa, in materia di assistenza sanitaria territoriale ed ospedaliera, è estesa alla organizzazione dei servizi, alle attività di tutela della salute, ai criteri di finanziamento delle Aziende sanitarie, alle attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto delle stesse Aziende anche in relazione al controllo di gestione e alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie. A loro volta le Aziende sanitarie territoriali ed ospedaliere, dotate di personalità giuridica pubblica ed autonomia imprenditoriale nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali, disciplinano la propria organizzazione con atto aziendale di diritto privato che ne individua le strutture operative dotate di autonomia gestionale o tecnico-professionale soggette a rendicontazione analitica.

A livello di Risorse, ciò comporta che lo Stato si impegna ad assicurare le risorse necessarie ma con la compartecipazione delle Regioni che devono garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione sanitaria. Il finanziamento per la sanità entra, quindi, in competizione con altri settori di intervento regionale (scuola, trasporti, ambiente, ecc.) ed il ripiano dei disavanzi sanitari delle ASL è di competenza regionale attraverso l'autonomia impositiva. Regione ed Aziende Sanitarie definiscono, a loro volta, gli accordi contrattuali con le strutture pubbliche, equiparate, private e con i professionisti accreditati. Naturalmente il livello di spesa è da ricondurre all'ambito aziendale poiché ogni Azienda è dotata di autonomia gestionale e provvede, sulla scorta del finanziamento regionale, all'acquisizione dei beni e servizi incluso la spesa per il personale dipendente.

Nel settore sanità la proliferazione delle disposizioni legislative emanate da più livelli di competenze, sia centrali che periferiche, hanno profondamente condizionato il nostro servizio sanitario. A cascata, per la dirigenza sanitaria, l'ingorgo legislativo ha reso sempre meno cogente ed efficace la separazione tra organo politico e gestionale con evidenti implicazioni sull'autonomia del professionista; autonomia che per il sanitario in genere e per il medico in particolare, diventa elemento ineludibile per tutti i processi assistenziali, ovvero, per tutti gli atti decisionali che sono assunti nell'interesse del malato.

Al tempo stesso la regionalizzazione della sanità, anche attraverso l'implementazione di nuovi modelli sperimentali assistenziali, ha fatto emergere con forza la necessità di dover uniformare, su tutto il territorio nazionale, i ruoli ed i compiti, nonché i limiti e le competenze tra le diverse professioni sanitarie per poter meglio definire i livelli di responsabilità per ciascuna figura professionale.

Ulteriori elementi di valutazione dovranno riguardare: il ruolo dell'Europa nella definizione degli standards operativi e finanziari, la revisione quinquennale delle prestazioni e dei costi "reali", l'identità di regole per il finanziamento delle strutture sanitarie sia pubbliche che private, l'implementazione di standards obbligatori di personale/attrezzature, un nuovo percorso di carriera del personale dirigente sanitario. Di concerto con il mondo universitario, infine, occorrerà prevedere la flessibilità del numero di laureati e specialisti sulla base di una revisione trimestrale del mercato del lavoro ed completare il percorso universitario, nelle strutture sanitarie, per favorire l'ingresso degli specialisti nel mondo del lavoro.

3.3. Fisco

*Con riferimento al **Fisco**, l'organizzazione per Agenzie, istituite con D.Lgs. 300/1999 ed attivate dal 1/1/2001, risponde ad una potestà esclusiva, anche se esistono norme ancora non*

applicate (D.Lgs. 112/1998 e successive modificazioni, Legge 122/2010) con le quali alcune funzioni catastali sono trasferite ai Comuni. Oltre alla legge istitutiva delle Agenzie Fiscali (D.Lgs. 300/1999), esistono poi per ogni Agenzia lo statuto ed i Regolamenti (di amministrazione e di contabilità) che costituiscono i provvedimenti della loro "Governance".

L'Agenzia del Territorio svolge tutte le funzioni ed i compiti statali ad essa attribuiti dalla legge in materia di catasto, di servizi geotopocartografici e di conservazione dei registri immobiliari; costituisce l'anagrafe integrata dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale; assicura l'integrazione delle attività statali in materia con quelle attribuite agli enti locali. A tali fini, l'agenzia assicura ai soggetti interessati l'accesso più semplice alle informazioni ed ai dati promuovendo, a livello nazionale, l'interscambio e la disponibilità di dati catastali aggiornati in collegamento con le anagrafi territoriali costituite presso gli enti locali, curando l'adeguamento delle metodologie e dei criteri estimativi e il miglioramento del sistema di pubblicità immobiliare, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia. L'agenzia assicura i servizi di competenza statale relativi al catasto, i servizi geotopocartografici e quelli relativi alla conservazione dei registri immobiliari; gestisce l'osservatorio del mercato immobiliare, servizi estimativi, nonché altri servizi tecnici, già di competenza del dipartimento del territorio. L'Agenzia supporta il trasferimento delle funzioni catastali agli enti locali; costituisce l'organismo tecnico di cui all'articolo 67 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, svolgendo i compiti dallo stesso previsti; può gestire, sulla base di apposite convenzioni stipulate con i comuni o, se delegate, con associazioni di comuni e comunità montane, i servizi relativi alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento del catasto di competenza comunale

L'Agenzia delle Entrate svolge tutte le funzioni ed i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di entrate tributarie e diritti erariali, al fine di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali. A tal fine l'Agenzia assicura e sviluppa l'assistenza ai contribuenti, il miglioramento delle relazioni con i contribuenti, i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia. L'Agenzia assicura, in materia di entrate tributarie erariali, i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti, dell'imposta sul valore aggiunto e di tutte le imposte, diritti o entrate erariali già di competenza del Dipartimento delle Entrate, ad essa affidati con il decreto del Ministro di cui all'articolo 62, comma 3, del decreto istitutivo.

L'Agenzia delle Dogane svolge, quale autorità doganale, tutte le funzioni ed i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di dogane, circolazione di merci, fiscalità interna connessa agli scambi internazionali; svolge inoltre i compiti e le funzioni ad essa attribuiti dalla legge in materia di accise sulla produzione e sui consumi, con esclusione di quelle afferenti ai tabacchi lavorati, e di connessa tassazione ambientale ed energetica. Nell'esercizio di tali funzioni opera con gli organi comunitari ed internazionali nel quadro dei processi di armonizzazione e sviluppo dell'unificazione e dell'integrazione europea. A tal fine, l'Agenzia assicura e sviluppa la verifica e il controllo degli scambi e della produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggette ad accise, nonché il contrasto agli illeciti tributari ed extratributari, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed

efficacia. L'Agenzia assicura, in materia di dogane e di accise, i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei diritti doganali, della fiscalità interna negli scambi internazionali e delle accise sulla produzione e sui consumi, con esclusione di quelle afferenti ai tabacchi lavorati, ad essa affidati con il decreto del Ministro di cui all'articolo 63, comma 3, del decreto istitutivo.

Il modello delle Agenzie presenta innegabili pregi, soprattutto in chiave di snellezza e autonomia operativa, offrendo alla dirigenza una concreta possibilità di gestione sulla base degli indirizzi politici. E però certamente da migliorare la distinzione della governance dalla politica, attraverso il rafforzamento dell'autonomia dei Comitati di Gestione e l'adozione di norme e procedure più adeguate alle reali necessità operative. Presenta vantaggi anche in chiave di economicità di gestione, perché opera con budget assegnati di risorse, sulla base di una convenzione triennale stipulata annualmente con il Ministero delle Finanze che ne fissa obiettivi, risorse e modalità di verifica. Tale modello però, che è rimasto sostanzialmente immutato dall'epoca dell'attivazione delle Agenzie, andrebbe rivisto per renderlo più aderente alle finalità perseguite.

Inoltre esistono specifici controlli sulla qualità della prestazione (customer satisfaction), che producono effetti indiretti sulla attività del dirigente, in quanto, allo stato attuale, incidono anche sulla valutazione delle prestazioni e, quindi, sull'entità del premio di risultato annuale (ma non sulla carriera).

L'attuazione del federalismo fiscale ed il previsto trasferimento della funzione catastale ai Comuni (ancora non attuato) contiene nodi essenziali da sciogliere: in particolare, la capacità a invarianza della spesa (ossia senza ricorrere a nuove assunzioni o a incrementi di organico) da parte degli Enti locali di fronteggiare le nuove funzioni impositive ad esse attribuite; la necessità di specifico aggiornamento da parte degli addetti ai relativi servizi; la necessità di Unioni e/o aggregazioni di Comuni sotto ad un certo numero di abitanti per la gestione del servizio, evitando la polverizzazione delle funzioni; la "riconversione" del personale – specie dirigenziale - delle Agenzie, che dovranno svolgere anche le funzioni di controllo sull'esercizio dell'attività impositiva de Comuni.

4. PROPOSTE GENERALI DI SISTEMA

Le nostre proposte si articolano intorno a tre direttive principali:

- A) Nel quadro dell' ordinamento costituzionale vigente, **ridefinire l'architettura della organizzazione dello Stato e dei rapporti tra i diversi livelli di Governo centrali e territoriali e le autonomie locali, nonché le Autonomie funzionali** (Università, Istituti scolastici; Camere di commercio);*
- B) **ultimare la riforma della finanza e contabilità pubblica e rinnovare il sistema dei controlli;***
- C) **elaborare un nuovo Statuto dei dirigenti pubblici e delle alte professionalità.***

4.1. Organizzazione dello Stato

*In ordine al punto A), “**RIDEFINIRE L'ARCHITETTURA DELLA ORGANIZZAZIONE**”, la proposta della dirigenza pubblica non può che riconoscere il primato della politica: il nostro contributo scaturisce essenzialmente dalla esperienza sul campo, che ha preso atto dei limiti di una organizzazione recante duplicazioni e sovrapposizioni e, talvolta, conflitti di competenza.*

Ci appare chiaro che è necessario superare la “logica della contrapposizione” tra Stato e Regioni e/o Autonomie Locali, Ministero e Comune, tra strutture centrali e strutture decentrate e che va potenziato il principio cardine della leale collaborazione fra Stato, Regioni e Autonomie locali.

Come?

Riteniamo, allora,

- 1) che occorra chiarezza sulle rispettive attribuzioni di ciascun soggetto, individuando le rispettive sfere di autonomia, ovvero di gestione esclusiva di competenze da parte delle Autonomie, poi ricondotte ad un quadro unitario dall' azione dello Stato centrale. Dall'esame delle funzioni centrali e di quelle decentrate e dalla individuazione delle strutture centrali, con compiti di indirizzo, coordinamento e controllo, abbiamo maturato l'idea che occorra un sistema delle amministrazioni centrali a geometria variabile, che parta dalla riforma del bilancio per missioni e programmi nonché disegni, di conseguenza, le strutture burocratiche e amministrative chiamate ad occuparsene;*
- 2) che occorra ridisegnare il d. lgs. 300, prevedendo i Ministeri con i relativi Dipartimenti, rivedendone le funzioni sulla base del Titolo V, sia come materie, sia come poteri sulle medesime in relazione al sistema delle autonomie. I Dipartimenti vanno, poi, organizzati con Decreti ministeriali e Decreti direttoriali, non “conseguenti” perché non siamo in un settore organizzato in base alla gerarchia delle fonti, ma in base all'ambito di competenza;*
- 3) che i Dipartimenti così previsti debbano avere completa autonomia di bilancio e gestione delle risorse, umane e materiali. Ciò, sia per consentire la piena*

attuazione della riforma del Bilancio, con la completa responsabilizzazione dei titolari per ogni programma od azione, sia per evitare che ad ogni nuovo Governo, e conseguente ridefinizione della squadra dei Ministri, si debba provvedere ad accorpate o scorporare le diverse strutture attraverso DPR di lunga gestazione, come è successo nel recente passato. I diversi Dipartimenti potranno essere affidati alla competenza di un Ministro o di un altro con una semplice norma di legge, senza toccarne la struttura;

- 4) che gli Uffici di diretta collaborazione (o – comunque denominati- gli Uffici che svolgono funzioni di supporto all'organo politico) vadano collocati al di fuori delle strutture ministeriali e regionali sia per quanto riguarda il bilancio, sia per quanto riguarda il personale; perciò, va introdotta una chiara distinzione di status tra i funzionari di carriera ed i funzionari di governo, con i secondi legati alla durata del Ministro o dell'Assessore che li nomina;*
- 5) che le Regioni, le autonomie locali e le autonomie funzionali debbano riorganizzarsi creando strutture capaci di interfacciarsi con quelle centrali; analogamente, si deve recuperare il valore intrinseco della organizzazione, che va resa indipendente dal variare dell'Organo politico;*
- 6) che vada potenziato il modello delle Agenzie, tramite la creazione di ulteriori Agenzie in vari settori e materie, laddove, in particolare in ambito fiscale le stesse vanno riconvertite alle funzioni di coordinamento e controllo, oltre individuare modalità concretamente applicabili per svolgere un potere sostitutivo in caso di inerzia;*
- 7) che vada sanzionato sia il mancato rispetto dell'obbligo di intese nella riforma costituzionale e nella relativa legge attuativa (legge 5 giugno 2003, n. 131), sia, attraverso sanzioni pecuniarie all'Ente, il mancato rispetto del principio di leale "collaborazione" tra Stato e Regioni;*
- 8) che vengano previsti nella Sanità livelli standard di organici*

4.2. Finanza, contabilità e controlli

In ordine al punto B), "ULTIMARE LA RIFORMA DELLA FINANZA E CONTABILITÀ PUBBLICA E RINNOVARE IL SISTEMA DEI CONTROLLI" , riteniamo che un nuovo sistema di controlli sia indispensabile per ridurre l'elevato grado di diversificazione tra le regole contabili e garantire la qualità delle informazioni contabili.

In particolare, occorre:

- 1) l'utilizzo da parte di tutti gli Enti e le organizzazioni pubbliche a cominciare dallo Stato, alle Regioni, alle Autonomie locali fino alle Aziende sanitarie, ed alle Società municipalizzate, e delle Autonomie funzionali di sistemi contabili omogenei;*
- 2) l'adozione di un Sistema di contabilità economica patrimoniale per tutte le pubbliche amministrazioni, accanto alla Contabilità finanziaria;*
 - a. nella Sanità, in particolare, che le regioni e le aziende adottino sistemi contabili omogenei, in grado di dialogare fra loro per comparare i costi;*
 - b. nella Scuola, deve essere completamente riscritto il Regolamento della contabilità.*
- 3) l'introduzione di un sistema di controllo e certificazione dei conti obbligatorio per tutti gli enti pubblici*

- 4) *la reale assegnazione di un budget al singolo dirigente pubblico, responsabile della gestione delle risorse necessarie per la realizzazione di obiettivi e progetti a lui affidati;*
- 5) *nel previsto passaggio al Bilancio di Cassa, una chiara indicazione delle modalità di gestione dei residui;*
- 6) *nel previsto passaggio al Bilancio di Cassa, una chiara indicazione degli atti autorizzatori necessari per adottare la spesa (in sostituzione del decreto di impegno) e delle prerogative del dirigente;*
- 7) *L' istituzione di specifici organi di revisione contabile in posizione di indipendenza, autonomia e terzietà, la cui nomina, sulla base di requisiti trasparenti di professionalità potrebbe essere affidata ad una Authority*
- 8) *La valorizzazione con legge dell'autonomia e neutralità del supremo organo di controllo e giurisdizione contabile, la Corte dei conti: essa appare nel nuovo contesto strumento di garanzia di nuovi equilibri fra rafforzamento del Governo e articolazione federale della Repubblica;*
- 9) *Reintroduzione dei controlli preventivi di legittimità da parte della Corte dei Conti per gli atti del Governo, come previsto dall'art. 100 della Costituzione, nonché per ogni provvedimento che implichi l'uso di risorse pubbliche;*
- 10) *Specificazione del controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato della Corte dei Conti, da ridisegnare tenendo conto del passaggio al Bilancio di sola cassa.*
- 11) *Previsione di un controllo della Corte dei Conti sulle Regioni ed Autonomie Locali non solo collaborativo, nel senso di orientato alla segnalazione di aspetti gestionali patologici, ma anche induttivo di miglioramenti e irrobustimenti, obbligatori e, ove non adottati, sanzionati;*
- 12) *Previsione di specifica responsabilità del dirigente per violazione dei limiti di budget assegnati, con attribuzione alla Corte dei Conti delle verifiche e dei relativi poteri afflittivi ;*
- 13) *Esaltazione della concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà, tramite scansioni temporali rigorose da rispettare e sanzioni in caso di violazione dei tempi.*

4.3. Nuovo statuto della dirigenza e alte professionalità delle PP.AA

In ordine al punto C, “ELABORARE UN NUOVO STATUTO DEI DIRIGENTI PUBBLICI E DELLE ALTE PROFESSIONALITÀ”, si ritiene necessario, nell'attuale contesto, aiutare i dirigenti e le alte professionalità a recuperare il senso e l'orgoglio della loro missione, e che ciò può farsi puntando sui tre seguenti aspetti: autonomia, merito e formazione.

Pertanto, si propone di:

- a. *insistere per la corretta applicazione delle norme che distinguono l'indirizzo politico dalla gestione e che valorizzano l'autonomia della funzione, da non confondere con l'indipendenza di un potere dello Stato, quale quello giudiziario;*
- b. *precisare che la laurea necessaria per svolgere funzioni dirigenziali è quella specialistica;*

- c. *distinguere per legge la dirigenza di carriera da quella politica, specificandone gli status differenti;*
- d. *limitare ulteriormente il numero di incarichi dirigenziali attribuibili ad esterni alla amministrazione;*
- e. *prevedere che la percentuale massima di incarichi dirigenziali esterni sia inferiore a quella attualmente prevista e sia omogenea in tutte le amministrazioni – Ministeri; Regioni; Aut. Locali; etc*
- f. *fornire al dirigente un budget di risorse umane, strumentali e finanziarie di cui è responsabile e valutarlo sul corretto utilizzo delle risorse assegnate in riferimento ai risultati raggiunti, rispetto agli obiettivi realmente attribuiti;*
- g. *esaltare il merito non solo nelle leggi, ma soprattutto con la creazione di percorsi virtuosi di carriera e nelle nomine che realmente valorizzino competenze e professionalità;*
 - e.1. *attuare quanto prima la previsione dell'accesso alla prima fascia per concorso;*
 - e.2. *individuare “bandi standard” da pubblicare per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, che indichino in maniera chiara le caratteristiche – di studio e di professionalità - da possedere rispetto al posto;*
 - e.3. *individuare criteri obiettivi nelle varie amministrazioni per il conferimento degli incarichi dirigenziali (né a fotografia né laschi);*
- h. *diffondere la cultura del “dover essere “ del dirigente pubblico, che la suddetta azione di riforma dovrebbe definitivamente affermare: diventa centrale, anche per questa ragione, la leva della formazione etica e valoriale, oltre che tecnica e specialistica;*
- i. *prevedere tra gli obblighi del dirigente quello di collaborare con i colleghi dei vari livelli di Governo. In particolare:*
 - g.1 *per i dirigenti preposti a funzioni che saranno trasferite, premiare l'impegno a diffondere il proprio “sapere” alla struttura investita della novità, anche tramite la previsione di maggior emolumenti sul risultato, nonché sanzioni in caso di inerzia;*
 - g.2 *per i dirigenti tutti, l'obbligo di curare i rapporti con i colleghi dei vari livelli di Governo sulla materia affidata, anche tramite la partecipazione ad incontri di scambio di informazioni e di confronto;*
- j. *Valutare e premiare, tra gli altri aspetti, anche le capacità relazionali, in funzione della multilevel governance.*
- k. *acquisire nuove leve. Il blocco dei concorsi, anche di quelli dirigenziali, ha condotto ad una situazione insostenibile. L' amministrazione ha bisogno di quadri e dirigenti giovani, sia quantitativamente, per sostituire i pensionati nella misura del necessario, sia qualitativamente, perché le attitudini al cambiamento, alle relazioni esterne, alla flessibilità della gestione sono ovviamente più presenti nelle giovani generazioni.*
- l. *prevedere una specifica fascia in aggiunta a quelle già previste per la dirigenza, da attribuire ai quadri direttivi, categoria da istituire ad hoc. In tal modo si renderà possibile una razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle strutture di direzione, a partire dalle retribuzioni.*

Gruppo di lavoro:

Presidenti

Prof. Giorgio REMBADO
PRESIDENTE FP CIDA

Dottor Stefano BIASIOLI
Segretario Generale Confedir MIT PA

Coordinamento organizzativo

Dott.ssa Barbara CASAGRANDE
Dirigente MIT
Responsabile della Organizzazione Cida-Unadis

Dott.ssa Silvana DE PAOLIS
Dirigente regionale

Ambito Scuola.

Dottor Antonino PETROLINO
Preside

Ambito Sanità

Prof. Michele POERIO
Segretario Organizzativo Confedir-Mit PA

Dottor GUIDO QUICI
Medico ospedaliero

Dott.ssa ELISA PETRONE
Servizio Sanitario Nazionale
Dirigente Amministrativo

Ambito Ministeri, Agenzie, PCM.

Dottor Antonio ZUCARO
Componente CNEL

Dottor Antonio CAPONETTO
Direttore Dipartimento per gli affari regionali PCM

Dott. Giuseppe COSTA
Direttore generale del Tesoro e Bilancio

Dottor Pasquale MICHIEZI
Direttore Regionale della Toscana
Esperto di Politiche di Lavoro

Dottor Massimo FASOLI
Segretario Generale Cida-Unadis

Dottor Emanuele COLETTI
Dirigente Min. Difesa

Dottor Franco Mario SOTTILE
Dirigente Min. Sviluppo Economico

Dottor Gianfrancesco ROMEO
Dirigente Min. Sviluppo Economico

Ing. Claudio MASTRANTONIO
Direttore Centrale
Agenzia del Territorio

Dottor Giancarlo BARRA
Funzionario dell' Agenzia delle Entrate

Dottor Augusto ZUCARO
Dirigente Agenzia delle Dogane

Dottor Ferdinando DI BENEDETTO
Dirigente Min. Giustizia

Ambito Regioni – Aut. Loc.

Dottor Filippo GIORDANI
Segretario generale DIREL

Dott.ssa Silvana DE PAOLIS
Dirigente regionale

Dottor Francesco MAZZOTTA
Dirigente Regione Lazio

Ambito Enti Previdenziali.

Dottor Luciano DIONISI

Dottor Alfredo BRANCASI

Dottor Alessandro TOMBOLINI

Ambito Ricerca.

Dottor Bruno BETRO'
Ricamatore

Dott.ssa Liana VERZICCO
Dirigente ISTAT

Ambito Quadri e Alte Prof.

Dottor Giorgio GERMANI

Dottor Carmelo BURGIO

Ambito Pensionati

Dottor Aurelio GUERRA
Segretario Generale ANDIP

Prof. Michele POERIO
Segretario Organizzativo Confedir-Mit PA

Partecipano, inoltre:

Diplomatici

Dott.ssa Cristina RAVAGLIA
Presidente SNDMAE

Prefetti

Viceprefetto ANNA PALOMBI
Presidente SINPREF

Viceprefetto Alessandra DE NOTARISTEFANI DI
VASTOGIRARDI
PREFETTURA DI ROMA

Professori Universitari di Ruolo

Prof. Antonino LIBERATORE
USPUR (Prof. Univers. Di Ruolo)

Prof. Rosario NICOLETTI

Prof. Dario SACCHI
Docente Universitario

Redattori del documento finale: Barbara Casagrande (Ministeri); Silvana De Paolis (Regioni); Antonino Petrolino (Scuola); Guido Quici (Sanità); Alessandra de Notaristefani (Carriera Prefettizia); Cristina Ravaglia (Carriera Diplomatica); Antonio Zucaro (CNEL). Il gruppo ristretto si è avvalso, di volta in volta, di colleghi esperti in specifiche materie, per approfondire i lavori: Mastrantonio Claudio (Fisco); Antonino Liberatore (Università); Massimo Fasoli (Pubblico Impiego).