

# e Realtà luoghi comuni

Quello che si dovrebbe sapere  
sulla Pubblica Amministrazione

# Quello che si dovrebbe sapere sulla pubblica amministrazione

La consistenza e la competitività del nostro sistema economico dipendono certo anche da un deciso miglioramento dei servizi di pubblica utilità, quindi, da una profonda riorganizzazione della Pubblica Amministrazione. La PA svolge un ruolo cruciale nei sistemi politici, economici e sociali contemporanei e sta già cambiando in modo accelerato, ma appare destinata a farlo ancora in modo più marcato lungo tre direttrici: accentramento decentramento, pubblico privato, competizione monopolio o meglio possibilità o meno di scegliere da parte degli utenti. Solo una riflessione capace di affrontare la complessità di questi problemi entrando nel merito delle singole questioni, non facendo di tutta l'erba un fascio, dai fannulloni alle liberalizzazioni passando per la mala sanità, può contribuire alla individuazione di soluzioni eque e realizzabili.

# ma Ma cos'è la PA? cos'è pa?

È PA un ospedale, un'Università, una centrale dei Vigili del Fuoco ed una stazione di polizia. PA è anche un ufficio dell'anagrafe, l'assistenza ai disabili, gli asili, l'ufficio che rilascia una concessione edilizia, un'agenzia fiscale ed un istituto di previdenza. La PA è, quindi, una realtà molto estesa e diffusa che incrocia la nostra vita quotidiana, condiziona i nostri comportamenti più consueti e svolge un ruolo essenziale nel dare forma e sostanza alle relazioni sociali. La PA è un universo complesso, non è un mondo, ma tanti mondi. Ciascuno dei quali con un territorio, una popolazione, un linguaggio propri. Di ciascuno di questi mondi è necessario fare una mappa precisa, che permetta di individuare cosa funziona e quali ingranaggi sono invece da sostituire; individuare lì dove il funzionamento è scorrevole e dove invece si sviluppano intoppi. Non una sola mappa, quindi, ma tante mappe. Non uno stesso problema, ma problemi e soluzioni diverse. Non una PA, ma tante PA. Bisognerebbe parlare di Pubbliche Amministrazioni, distinguere, capire e far capire le differenze. Diverse normative delimitano ambiti distinti di PA al variare del bene considerato e cioè dell'interesse pubblico di volta in volta perseguito. Parlare di Pubblica Amministrazione come un tutt'uno omogeneo è un esercizio rischioso perché costringe ad omologare funzioni e compiti che omogenei non sono, a ridurre ad un problema comune problemi diversi, ad annegare tutto in un indistinto calderone di luoghi comuni. Con queste pagine vorremmo contribuire a far riflettere sui tanti luoghi comuni che caratterizzano l'attuale dibattito sulla PA e spingere a cercare le soluzioni dei problemi nel merito, oltre il velo dei pregiudizi, restituendo il dibattito alla dimensione dei fatti, nella convinzione che le banalizzazioni non giovino a nessuno. E non giovino soprattutto ai cittadini italiani.

**La PA non serve a niente,  
riproduce se stessa,  
potremmo benissimo  
farne a meno**

La ragione d'essere delle PA è rispondere ai bisogni dei cittadini. Servizi di cura e di assistenza, pensioni, supporto alla crescita e alla formazione delle persone, giustizia e sicurezza: questo il *core business* delle PA.

È PA il complesso di attività e di soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico, connessi con bisogni primari e indivisibili della collettività, corrispondenti a beni pubblici necessari alla vita di tutti e alla raccolta delle risorse necessarie per assicurare le prestazioni. Non solo, quindi, produzione e accesso a quei servizi universali di pari qualità e su tutto il territorio nazionale, dai quali dipende la stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza previsti dal nostro ordinamento costituzionale.

Ma, anche, il sostegno allo sviluppo economico, il riequilibrio equitativo tra gruppi sociali o aree territoriali, la legalità.

Riuscireste a immaginare una società civile capace di garantire questi servizi, erogarli a tutti i suoi cittadini, farlo in maniera equa, diffusa ed efficace, affidandosi solo alla libera iniziativa di soggetti che operano nel mercato?

# fun ziona pegg

**La PA funziona peggio  
delle aziende private**

La PA non è né meglio né peggio di un'azienda. Semplicemente è un'altra cosa. A differenza di un'impresa privata, infatti, l'ambito, il banco di prova della PA non è il mercato ma i diritti dei cittadini, non la creazione di nuovo valore economico ma il pieno accesso all'esercizio di diritti.

Se l'obiettivo di un'azienda privata è fare profitto, vendendo prodotti o erogando servizi, un ente pubblico invece realizza la propria missione garantendo il diritto di accedere a servizi di qualità, a tutti i cittadini e su tutto il territorio nazionale. Il cittadino ha diritto alla qualità, che questo avvenga in modo economicamente efficace, quindi con il miglior utilizzo di risorse, è un problema che lo riguarda come contribuente e come elettore perché le decisioni di finanza pubblica e il funzionamento della PA attengono in primo luogo alla politica. Nell'ambito dell'efficienza economica le PA possono e debbono confrontarsi con le organizzazioni che operano sul mercato per acquisire competenze, modelli organizzativi, procedure di controllo. Ma garantire diritti non equivale a competere sul mercato. Le logiche sono diverse. Per un'impresa esiste un misuratore abbastanza efficace, il valore aggiunto, il profitto, per la PA è tutto molto più complesso. La PA deve trovare la sua specifica via all'efficienza e all'efficacia, in modo trasparente e giudicabile attraverso le definizioni degli obiettivi, la riduzione degli sprechi e la responsabilizzazione dei centri di spesa. Molti sono gli errori fatti trasferendo pedestremente nell'ambito pubblico modelli organizzativi mutuati dall'esperienza privata. La PA è condannata a trovare la propria strada, senza arroganza, con grande apertura, partendo dalle esperienze positive maturate in questi anni.

# sono

**I dipendenti pubblici sono troppi...**

# troppi

È opinione diffusa che la PA italiana sia mastodontica e sovradimensionata ma, in realtà, i dipendenti pubblici in Italia sono meno numerosi che in paesi come la Francia o il Regno Unito.

I dipendenti pubblici italiani sono circa 3 milioni (compreso scuola, università e ricerca) mentre nel Regno Unito, ad esempio, sono circa 5 milioni.

In gran parte si tratta di "statali". Ma statale non significa "ministeriale".

Anzi, questi sono propriamente 220.000, meno del 10%.

"Statali", infatti, sono gli insegnanti, i medici, i vigili del fuoco e le forze di polizia, ovvero tutti quegli uomini e quelle donne che con il loro lavoro sul territorio garantiscono i servizi pubblici essenziali al benessere dei cittadini, alla tutela dei loro diritti, alla coesione e all'equità del sistema sociale.

Il problema è che sono presenti in modo non omogeneo sul territorio nazionale.

Al Nord ci sono maggiori risorse, i servizi sono più numerosi e di migliore qualità; i dipendenti pubblici sono di più in numero assoluto, ma meno sul totale degli occupati. Al Sud le risorse sono inferiori e gestite peggio, i servizi scarseggiano e difettano in qualità; i dipendenti pubblici sono di meno in valore assoluto e di più in percentuale sul totale degli occupati.

Una realtà complessa piuttosto che troppo ampia, che nessuno pensa debba crescere, ma tutti sono convinti debba essere qualificata.

## Cosa dicono i numeri?

Il settore pubblico più numeroso è quello della Scuola, che occupa più di un milione di persone, il **34%** del totale. Poi c'è il Comparto Sicurezza nel quale lavorano **450.000** donne e uomini che, arruolati in Polizia e Forze Armate, rappresentano quasi il **15%** di tutti i lavoratori pubblici. Il **20%** lavora nella Sanità, il **17%** negli Enti e nelle Autonomie locali mentre nelle Università e negli Enti di Ricerca lavora complessivamente poco più del **4%** del personale pubblico.

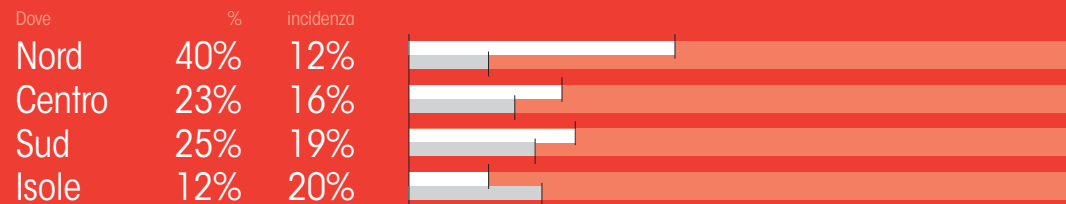
Quasi il **54%** di tutti i lavoratori pubblici è donna.

Il **40%** lavora al Nord, meno del **25%** al Sud, quasi il **23%** al Centro e circa il **12%** nelle Isole.

Rispetto al totale degli occupati, i lavoratori pubblici al Nord incidono poco meno del **12%**, al Sud il **19%**, al Centro il **16%**, nelle Isole il **20%**.

Dal **2001** al **2005**, l'incidenza dei lavoratori con un contratto "non a tempo indeterminato", nei vari comparti dell'impiego pubblico, è più che triplicata, passando da **134.000** unità alle **500.000** rilevate nelle più recenti elaborazioni diffuse dalla Ragioneria generale dello Stato.

QUANTO GRAVANO I COSTI DEI LAVORATORI A TEMPO DETERMINATO SU QUELLI COMPLESSIVI DEL PERSONALE



# lavoro

**...lavorano poco e sono improduttivi...**

# poco

Come calcolare la produttività di un vigile del fuoco?

In base al numero di incendi domati, di vite salvate, di interventi effettuati?

E quella di un'insegnante o di un chirurgo?

La produttività della PA è un concetto più complesso di quella del settore privato perchè non è riconducibile alla differenza tra costi e ricavi.

Per la PA efficacia economica significa spendere bene tutte le risorse disponibili.

Spendere meno non è sinonimo di efficacia. L'obiettivo è produrre la stessa qualità e quantità di servizi a costi minori, ma non minore qualità e quantità.

E non basta solo prendere in considerazione la natura pubblica o privata delle organizzazioni che erogano il servizio. Il problema è anche quello della competizione, se cioè si tratta di organizzazioni che agiscono in un ambito competitivo dove i risultati sono misurabili e giudicabili o di organizzazioni che agiscono in condizioni non competitive.

Nel settore pubblico, a differenza di quello privato, l'obiettivo è spesso infatti garantire la qualità in assenza di competizione, non la redditività del servizio.

Se monitorare l'andamento delle ore lavorate, delle giornate di assenza o degli straordinari effettuati, può essere uno strumento utile ad analizzare eccellenze e deficit nel mondo del lavoro pubblico, meno utile risulta ridurre la complessità di una funzione - come la sicurezza, l'istruzione, la sanità - a una pagella sull'operato del singolo poliziotto, del singolo insegnante, del singolo medico.

Se la prospettiva è l'efficacia del servizio, la misura della produttività deve, infatti, essere lo strumento con il quale misurare la sua qualità complessiva.



sono  
impro  
d

Quindi verificare la qualità dei meccanismi di funzionamento, calibrare gli strumenti e pianificare l'impiego delle risorse affinché il prodotto, ovvero l'insieme dei servizi erogati al cittadino, sia il migliore possibile in termini di efficacia economica, qualità e soddisfacimento del bisogno degli utenti finali.

La produttività della PA è così collegata strettamente all'individuazione di criteri generali utili alla misurazione dell'efficacia e della qualità e alla piena accessibilità e verificabilità di tali informazioni. Quindi alle scelte organizzative e alla loro implementazione in modo trasparente e giudicabile.

Questo richiama le responsabilità della dirigenza, che anch'essa deve essere valutata, e dei politici che "provvisoriamente" vanno a guidare le istituzioni.

uttivi

# costa

**...costano molto...**

# no

Nel 2005, l'incidenza sul Prodotto Interno Lordo delle retribuzioni pubbliche è stata pari al 10,97%. Nel 1980 era del 10,73%.

Oggi, quindi, per il personale della PA si spende, in rapporto al Pil, esattamente come venticinque anni fa.

Quello che incide - e incide parecchio - è invece il costo del personale esterno all'amministrazione, cioè di tutti i lavoratori con contratti "non a tempo indeterminato".

Nei bilanci delle amministrazioni, tuttavia, questa voce non rientra nel capitolo "personale" ma in quello "consulenze e servizi", un escamotage contabile che ha l'obiettivo di eludere il Patto di Stabilità sottoscritto con l'Europa, occultando l'effettiva incidenza del personale "a tempo" sui bilanci imposti alle Pubbliche Amministrazioni europee.

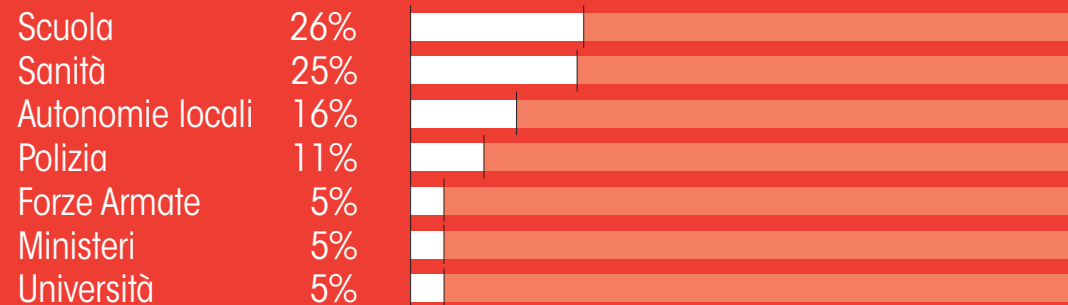
# molto

## Cosa dicono i numeri?

Secondo le stime della Ragioneria Generale dello Stato i lavoratori con contratto "non a tempo indeterminato" gravano per il **26%** sui costi complessivi del personale nella Scuola, il **25%** nella Sanità, di quasi il **16%** nelle Autonomie Locali, di circa l'**11%** nei Corpi di Polizia, il **5%** nelle Forze Armate ed altrettanto nei Ministeri e nelle Università.

FONTE: CONTO ANNUALE 2005, ELABORAZIONE CGIL FP

QUANTO GRAVANO I COSTI DEI LAVORATORI A TEMPO DETERMINATO SU QUELLI COMPLESSIVI DEL PERSONALE



...guadagnano più dei privati...

È opinione diffusa che gli stipendi dei dipendenti pubblici siano più alti e crescano più velocemente di quelli privati.

Le stime ufficiali d'altra parte sembrano confortare tale convinzione.

Ma in realtà non è vero.

Da un'elaborazione puntuale dei dati, si ricava infatti che nel 2005 la retribuzione media nel settore pubblico è stata di 30 punti più bassa rispetto a quella degli impiegati nelle grandi imprese industriali, e di 17 rispetto a quella delle grandi imprese di servizi (FONTE: ISTAT).

Ma come si ricava questo risultato?

Innanzitutto, comparando i dati della PA con quelli dei settori privati ad essa più omogenei, per dimensione e complessità.

La realtà privata più conforme all'universo delle Pubbliche Amministrazioni è quella delle grandi imprese dell'industria e dei servizi.

Ma, mentre qui una quota rilevante della forza lavoro è composta da operai, nel lavoro pubblico la categoria prevalente è quella degli impiegati, dei funzionari e dei dirigenti. Le retribuzioni pubbliche allora non vanno confrontate con quelle di tutto il settore privato, ma solo con la quota relativa agli impiegati.

Ma non basta.

Secondo le stime ufficiali, il 16% dell'occupazione totale del settore privato è "non regolare" (FONTE: ISTAT).

Ciò significa che il dato "ufficiale" sulle retribuzioni private è in realtà viziato, per difetto, rispetto a quello "reale" e deve essere aumentato aggiungendo le retribuzioni "non regolari".

più  
dei

Se si vuole una stima fedele del valore e dei tassi di crescita delle retribuzioni – nel pubblico e nel privato – non ci si dovrà allora limitare al confronto con il dato ufficiale ma con i salari reali, inclusi quelli percepiti “fuori busta”. Infine, se si osservano le dinamiche di crescita salariale nel lavoro pubblico, ad esempio nel periodo 2001-2005, si noterà come le retribuzioni dei dirigenti siano cresciute sensibilmente di più di quelle degli impiegati che sono la quota di gran lunga più ampia del lavoro pubblico. Nei fatti, quindi, la gran parte dei salari pubblici ha mantenuto indici di “adeguamento” assolutamente omogenei a quelli registrati nel settore privato.

privati

... e non si muovono mai ...

non si  
muovono

Giusto invocare i trasferimenti, ma ancor più giusto sarebbe farlo dopo aver verificato le effettive esigenze delle diverse amministrazioni. Sarebbe logico cioè partire da una "mappatura" oggettiva degli organici pubblici in modo da pianificare al meglio la riorganizzazione e predisporre gli spostamenti laddove servono davvero. Quello che serve è allora la "mappa" delle necessità di organico e di conseguenza una strategia di ottimizzazione. Questa "mappa", tuttavia, non è mai stata disegnata. Inoltre, a seguito del trasferimento di alcune funzioni dallo Stato alle Regioni, interi comparti statali sono già passati alle amministrazioni locali, senza che ciò abbia determinato veti o ostilità da parte dei lavoratori ed ancor meno delle organizzazioni sindacali. Certo, per alcune amministrazioni il problema rimane ed è da escludere che possa essere risolto con decisioni unilaterali. Per agevolare la mobilità territoriale vanno individuati meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, e dovrà essere strutturato un sistema che favorisca l'incontro fra la "domanda" di amministrazioni con carenze di personale e l' "offerta" di dipendenti disponibili a cambiare collocazione.

ovono

# troppi ... ci sono troppi fannulloni... fannulloni

Quando un'azienda privata va bene, il merito è dei dirigenti, non dei lavoratori. Ma per quanto curioso questo possa apparire, lo stesso principio non sembra valere per la PA. Qui se un servizio non funziona, si dà la colpa ai lavoratori che non lavorano, non ai dirigenti o ai responsabili politici che ne hanno il controllo. Ma come per le aziende private, soprattutto in quelle di grandi e grandissime dimensioni, anche nelle PA i problemi possono avere cause complesse, radicate: prodotti e processi di lavoro, carriere e assunzioni, formazione e addestramento, forme e culture organizzative. Ciascuno di questi elementi concorre a determinare successi e insuccessi. Serve a poco quindi isolare il comportamento di un singolo, criminalizzarlo e pensare che la punizione serva a rimuoverne gli aspetti critici. È invece necessario guardare all'insieme, alle cause profonde delle inefficienze ed agire perché il miglioramento introdotto abbia effetti duraturi nelle forme e nelle culture organizzative. È vero, esistono sicuramente margini di miglioramento dell'efficacia economica di molti uffici pubblici. Ma le responsabilità stanno principalmente nelle modalità di organizzazione del lavoro e nel controllo della sua esecuzione. Le risorse - economiche, tecnologiche ma anche umane - della PA vengono spesso utilizzate in maniera arbitraria per l'irresponsabilità e l'incapacità di chi può e deve decidere: l'efficienza scade, i costi lievitano, la qualità e la quantità dei servizi peggiorano e si alimenta la sfiducia dei cittadini verso l'amministrazione e quella dei lavoratori verso chi decide.

**...e i sindacati se ne fregano!**

Sarebbe assurdo non riconoscere che, come nel settore dei servizi privati, anche in quello pubblico vi siano ampi margini di miglioramento.

La PA deve cambiare e nei prossimi anni sarà uno dei settori che vivrà i cambiamenti più significativi.

Come dimostrato con la firma del Memorandum siglato a gennaio con il Governo, Cgil Cisl e Uil sono consapevoli di questa situazione e vogliono esserne protagonisti.

Più che di promesse si tratta di assunzione di responsabilità.

In sede di contrattazione decentrata, l'erogazione dei fondi per i rinnovi contrattuali sarà subordinata al criterio della qualità e quantità delle prestazioni, come ad esempio l'ampliamento dell'orario di apertura degli uffici e la riduzione dei tempi di attesa.

Si procederà alla fissazione di obiettivi e alla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini.

Si darà vita a procedure di verifica attraverso la produzione e la pubblicizzazione di informazioni di qualità, in via continuativa, sui risultati effettivamente conseguiti, anche sulla base di indagini sulla percezione degli utenti.



# stop

**L'unica strada per l'efficienza  
è bloccare le assunzioni**

# assu

Per aumentare l'efficienza e garantire il risparmio nelle PA bloccare le assunzioni non è certo l'unica strada: forse è la più facile, sicuramente è la peggiore. Negli anni dominati dalla necessità di rientrare nei parametri europei, quello del "blocco delle assunzioni" è stato uno strumento abusato perché il più facile da imporre e controllare. L'obiettivo, infatti, era "far cassa" e la Pubblica Amministrazione appariva soprattutto una voce di spesa, da contenere il più possibile, nell'illusione che da ciò potesse derivare un beneficio generale, una maggiore "virtù contabile" di enti locali e amministrazioni varie. Ma così non è stato. E la ragione è che il "blocco delle assunzioni" è lo strumento sbagliato. A parole punta ad arginare i costi delle PA, ma nei fatti induce profonde distorsioni. Non solo distrae dai processi di riorganizzazione e riqualificazione professionale che l'innovazione del lavoro rende invece urgenti, ma finisce col produrre l'effetto contrario a quello perseguito: una crescita abnorme di assunzioni "non a tempo indeterminato". Infatti, quelle funzioni non più coperte dai lavoratori andati in pensione, dovranno essere garantite comunque e questo, in gran parte dei casi, significa ricorrere a lavoratori "esterni", con una consulenza o un contratto co.co.co. In pratica, una beffa. Non solo non si risparmia, ma si reclutano lavoratori a tutti gli effetti pubblici che tuttavia, a differenza dei colleghi a tempo indeterminato, non hanno dovuto superare un concorso (voluta dalla Costituzione). Così, oggi, ci sono centinaia di migliaia di lavoratori che da anni sono parte effettiva della vita delle organizzazioni, che da anni lavorano nelle PA, con dedizione e disponibilità, e che legittimamente rivendicano ora che questo venga professionalmente riconosciuto.

# mi

## Lavoro flessibile, efficienza garantita anche nella PA

# flessi

In nome della flessibilità si è spianata la strada al lavoro precario. E precario è ormai il 30% degli organici "effettivi" delle pubbliche amministrazioni, una percentuale molto più elevata che nel settore privato. Nella PA si ricorre a forme di lavoro "a tempo" per aggirare il vincolo delle assunzioni a tempo indeterminato imposto dal "blocco", e per coprire esigenze di personale in punti essenziali dell'organizzazione. Ma il costo di un precario non è quasi mai minore di quello di un lavoratore a tempo indeterminato. Così il beneficio economico, se c'è, è molto più contenuto rispetto al danno organizzativo arrecato all'insieme: con i precari, infatti, il sistema perde coerenza, le funzioni si svuotano di responsabilità, la qualità del servizio sfugge al controllo e il livello di professionalità si deteriora. Il lavoro precario precarizza i servizi, non apporta benefici economici, arreca una grave discriminazione tra i lavoratori e allontana le assunzioni dai concorsi e quindi aumenta la discrezionalità della politica sull'amministrazione. Tutte le forme di esternalizzazioni e di consulenze in atto vanno sottoposte ad una attenta verifica per prevedere una progressiva reinternalizzazione di quelle *core* e valutare per le altre, la loro effettiva necessità e l'impossibilità di farvi fronte attraverso l'utilizzo di risorse e competenze interne all'amministrazione. Lo *spoils system* dovrà essere rigorosamente limitato alle figure apicali e a quegli incarichi di natura fiduciaria legati agli organi di governo e alla loro durata.

## Nella PA non si incentiva la produttività

non  
incentiva

Gli incentivi per riconoscere impegno e merito esistono dal 2001, introdotti per la prima volta con il contratto di lavoro nazionale.

Le maggiori responsabilità nel decidere quali devono essere i lavoratori da premiare sono dei dirigenti delle singole amministrazioni.

Ma questi, invece di definire criteri e obiettivi da raggiungere in base ai quali riconoscere la produttività, preferiscono declinare la responsabilità di scegliere.

Il sistema di incentivazione nel suo complesso, anche quello relativo alla dirigenza, deve essere legato alla verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati.

Nei prossimi rinnovi contrattuali l'utilizzo dei fondi disponibili verrà finalizzato, anche nella contrattazione integrativa, per conseguire risultati mirati alla qualità e alla quantità dei servizi; ad esempio,

l'ampliamento degli orari di apertura dei servizi, la riduzione dei tempi di attesa, la stabilizzazione del precariato, le innovazioni di processo.

Saranno introdotti sistemi di valutazione, misurazione e accertamento dell'apporto individuale alla produttività.

E il raggiungimento dei risultati costituirà uno strumento di differenziazione del trattamento economico.

I criteri generali utili alla misurazione dell'efficacia e della qualità della Pubblica Amministrazione saranno pubblicizzati e resi accessibili e verificabili.

incentiva

**Privato è meglio**

privato

Non è così. O almeno non è necessariamente così. E un esempio è la sanità. È necessario fare subito una precisazione su “quanti” sono i servizi sanitari davvero privati. In realtà pochi: la maggioranza di quello che chiamiamo privato è finanziato dal Servizio Sanitario Nazionale (quindi il pubblico) attraverso l’accreditamento, cioè l’autorizzazione “politica” a erogare servizi che vengono rimborsati. Il privato ha quindi l’obiettivo necessario di produrre di più dove gli conviene di più; quindi, al contrario del servizio pubblico, non è obbligato a fornire assistenza a tutti dove serve e quando serve. Il privato può concentrarsi sulla fornitura dei servizi più vantaggiosi dal punto di vista del prezzo di rimborso e della tecnologia di produzione. Il pubblico, invece, dovendo garantire un diritto costituzionale, deve offrire un servizio di qualità adeguata a tutti, su tutto il territorio nazionale, nel momento in cui serve. Non può essere un caso che le cinque Regioni in cui si registra un extra-deficit rispetto agli impegni di bilancio assunti con il Governo – Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia – sono, infatti, le stesse in cui la quota di privato è più alta, fino al 50% dell’intera copertura dei servizi sanitari. Concentrarsi sulla privatizzazione dei servizi, invece che sulla loro organizzazione, significa distogliere risorse non solo economiche ma anche umane dal settore pubblico. Il problema della esclusività del rapporto di lavoro in sanità è una scelta cruciale! Nessuno accetterebbe che un ingegnere della FIAT facesse contemporaneamente lo stesso lavoro per la BMW!

# è meglio

Perché accettare allora che un medico, stipendiato dal Servizio Sanitario Nazionale, possa lavorare per strutture concorrenziali?

Ma il problema non è solo nella sanità. Un discorso analogo vale per tutti i servizi che devono garantire diritti universali.

Prendiamo il trasporto pubblico. La gestione dei treni Eurostar Milano Roma o delle metropolitane nelle aree urbane può remunerare il capitale investito e convenire ai privati.

Ma garantire il trasporto pubblico significa garantire accessibilità e mobilità su tutto il territorio o su tutta la città.

Quello che si guadagna con i servizi più convenienti serve a coprire i costi di quelli in perdita.

## Servizio esternalizzato, risparmio assicurato

Esternalizzare significa affidare la realizzazione di un servizio (tutto o in parte) a un'altra organizzazione, privata o cooperativa, per raggiungere convenienza economica o maggiore qualità.

Ma non sempre ciò avviene. Prendiamo ad esempio un ospedale.

Una cosa è esternalizzare la manutenzione dei giardini, altro è dare in appalto ad una cooperativa il servizio infermieristico che fa parte integrante del *core business* di quella organizzazione.

L'esternalizzazione delle attività che rappresentano parte del "core business" del servizio pubblico finisce quindi con comprometterne

la stessa sua missione. Il che è quanto, in parte, già avviene negli Enti locali, divenuti nel tempo delle vere e proprie holding, con il controllo di società esterne all'amministrazione, ma facenti le funzioni che all'amministrazione competono: dalla manutenzione delle strade alla gestione dei servizi di assistenza. In tal modo, le attività esternalizzate sfuggono alla verifica democratica esercitata dalle assemblee e dal voto, finendo spesso sotto il controllo di amministratori scelti con logiche esclusivamente clientelari o di contiguità politica.

Se si vuole garantire un processo di riorganizzazione della PA all'insegna della efficacia economica e della qualità del servizio il ricorso alle esternalizzazioni deve avvenire solo per le attività cosiddette *no core* quelle realizzate negli anni recenti vanno valutate non escludendo una progressiva reinternalizzazione di quelle necessarie a garantire il pieno controllo della qualità dei servizi.

# esternalizzazione

## Troppa carta, pochi computer

troppa  
carta

Nonostante i progressi, la PA italiana è ancora considerata poco amica degli utenti finali. Eppure, gli strumenti tecnologici non mancano. Il fatto è che distribuire computer sulle scrivanie non basta ad incidere sulla prestazione. Serve l'adeguamento dei processi di lavoro e la riqualificazione dei lavoratori. Perché si innovi l'output, è quindi necessario predisporre l'interconnessione funzionale tra le amministrazioni, intervenire sui processi di trasmissione ed archiviazione dei dati, integrare le funzioni. Su questo piano, gli interventi sono stati sino ad ora timidi, parziali, certamente non risolutivi. Una totale e generalizzata digitalizzazione degli archivi oltre a rendere più semplice la vita dei cittadini libera risorse per lavori di maggiore qualità.

carta

## Serve una grande riforma

grande  
riforma

Con la riforma Bassanini del 1993, la PA italiana ha avviato un processo di profonda trasformazione. Poi, negli anni del Governo Berlusconi, l'attuazione della riforma è stata bloccata, creando così un danno enorme all'efficienza ed alla coerenza del sistema. È questo lo scenario nel quale ci troviamo oggi.

Le inefficienze di oggi fanno allora pensare che quel che serve alla PA sia una nuova "grande riforma".

Ma questa opinione è tutt'altro che condivisa ed i primi a denunciarne l'infondatezza sono proprio gli studiosi di sistemi pubblici.

Molti pensano che si scambiano i sintomi con la malattia.

Continuare a spostare altrove l'approdo, lanciare alle PA input contraddittori, finisce infatti col far smarrire la rotta e penalizzare, invece di ottimizzare, l'uso efficiente delle risorse e la produzione di un output di qualità.

Alla PA serve rendere funzionali le disposizioni legislative, i regolamenti, gli accordi esistenti. Insomma, non serve una nuova riforma legislativa ma una grande, complessa, riorganizzazione interna che le consenta di cambiare, anche profondamente, ma senza smarrirsi né smarrire la sua ragion d'essere.

ormda



**Intervenire per risparmiare**

risparmi  
mi

Le riforme sono investimenti di lungo periodo, per questo non sono a costo zero.

Prendiamo la digitalizzazione e la messa in rete degli archivi da cui dipende buona parte della semplificazione auspicata da tutti. Si tratta di investimenti ingenti perché ai costi della tecnologia va aggiunto il costo legato al riallineamento dei processi, alla formazione e ai fisiologici cortocircuiti della fase di cambiamento.

Prendiamo l'aggiornamento e la formazione.

Come tutti i processi di lavoro, in questi anni, anche quelli della PA sono stati travolti dalla rivoluzione indotta dalle tecnologie dell'informazione. L'aggiornamento e la riqualificazione sono essenziali quanto l'adeguamento delle procedure e delle prassi organizzative.

Formazione del personale pubblico e nuovi assetti organizzativi devono essere collegati.

Il criterio da seguire nella riorganizzazione della PA deve essere quello di contribuire a rendere più efficiente l'intero sistema Italia: è, quindi, uno dei grandi capitoli di investimento e non un costo.

are

[www.fip](http://www.fip.it)

[cgil.it](http://cgil.it)

[www.mrassociafi.it](http://www.mrassociafi.it)

**FUNZIONE  
PUBBLICA**

**CGIL**