

Quaderni

rassegnasindacale



Lavori
2024

2 Come cambiare la Pubblica amministrazione

- Potere e progresso
- La Confederazione europea dei sindacati
- Verso un sistema di relazioni post-industriali?

Quaderni

rassegnasindacale

Filippo Barbera

Maria Luisa Bianco

Davide Bubbico

Flavio Antonio Ceravolo

Walter Cerfeda

Roberto Di Monaco

Angelo Moro

Guido Ortona

Roberto Romano

Pietro Terna

Paolo Tomassetti

Annalisa Tonarelli

ISSN 1590-9689
euro 22,00



Quaderni rassegna sindacale

Ideata da Aris Accornero

Lavori

89 Come cambiare la Pubblica amministrazione

- Potere e progresso
- La Confederazione europea dei sindacati
- Verso un sistema di relazioni post-industriali?

QUADERNI RASSEGNA SINDACALE - LAVORI
RIVISTA QUADRIMESTRALE - ANNO XXV
N. 2/2024

www.futura-editrice.it

PROPRIETARIO ED EDITORE

Futura s.r.l.
Corso d'Italia 27
00198 Roma
Tel. 06 44888229
E-mail: segreteria@futura.cgil.it
E-mail: qrs@futura.cgil.it

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Rossella Basile
Tel. 345 7011231

TARIFFE ABBONAMENTO ANNUO

Italia: 50,00 euro
E-mail: abbonamenti@futura.cgil.it

GRAFICA

Futura editrice s.r.l.

Iscritto al n. 110/2021 del Registro Stampa
del Tribunale di Roma in data 23 giugno 2021

*Il numero è stato chiuso in redazione
nel mese di ottobre 2024*

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività. La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

Q
Quaderni rassegna sindacale **Lavori**

COMITATO EDITORIALE

*Mimmo Carrieri (coordinatore),
Gabriele Ballarino, Vincenzo Bavaro,
Luigi Burroni, Antonio Cantaro,
Bruno Caruso, Gian Primo Cella,
Paolo Feltrin, Francesco Garibaldo,
Donata Gottardi, Fausta Guarriello,
Salvo Leonardi, Liborio Mattina,
Guglielmo Meardi, Enrica Morlicchio,
Laura Pennacchi, Adolfo Pepe,
Anna Ponzellini, Ida Regalia,
Marino Regini, Mario Ricciardi,
Annamaria Simonazzi,
Paolo Terranova, Tiziano Treu*

COMITATO SCIENTIFICO
INTERNAZIONALE

*Lucio Baccaro, Pere J. Beneyto,
Reinhard Bispinck, Colin Crouch,
Roland Erne, Richard Hyman,
Maarten Keune, Philippe Pochet,
Valeria Pulignano, Udo Rehfeldt,
Wolfgang Streeck*

COMITATO DI REDAZIONE

*Adolfo Braga (caporedattore),
Maria Concetta Ambra,
Andrea Bellini, Davide Bubbico,
Andrea Ciarini, Maria Paola Del Rossi,
Luisa De Vita, Daniele Di Nunzio,
Francesca della Ratta-Rinaldi,
Lisa Dorigatti, Silvia Lucciarini,
Simona Marchi, Marina Mastropierro,
Alberto Mattei, Edmondo Montali,
Angelo Moro, Marcello Pedaci,
Fabrizio Pirro, Andrea Signoretti,
Paolo Tomassetti, Micaela Vitaletti*

DIRETTORE RESPONSABILE

Stefano Milani

La Rivista si avvale della procedura
di valutazione e accettazione degli articoli
double blind peer review

INDICE

TEMA

Una proposta innovativa per la Pubblica amministrazione
a cura di Guido Ortona e Roberto Romano

Guido Ortona

Presentazione.

Opportunità per cambiare la Pubblica amministrazione 5

Guido Ortona

Il numero di dipendenti pubblici deve, e può, crescere di almeno un milione 9

Filippo Barbera e Roberto Di Monaco

Missione possibile: come riorganizzare la Pubblica amministrazione 25

Pietro Terna

Appunti da una rilettura quantitativa e qualitativa dei dati
del Pubblico impiego nel tempo e per aree territoriali 39

Roberto Romano

Adeguamento dei dipendenti pubblici per ridurre i divari territoriali 53

Maria Luisa Bianco e Flavio Antonio Ceravolo

Che cosa pensano gli italiani delle proposte keynesiane 65

CONFRONTO

Potere e progresso. La nostra lotta millenaria per la tecnologia e la prosperità
di Daron Acemoglu e Simon Johnson [il Saggiatore, 2023]

Davide Bubbico

Il treno della produttività e quello della contrattazione collettiva 81

Angelo Moro

Lottare per la tecnologia o per la società?

Considerazioni su tecnologia e potere per una storia politica
del cambiamento tecnologico 89

FOCUS

Walter Cerfeda

La Confederazione europea dei sindacati tra storia e potenzialità future 101

Paolo Tomasetti

Verso un sistema di relazioni post-industriali?

Note a margine di un libro su democrazia, lavoro e giustizia

111

Annalisa Tonarelli

Ridisegnare l'Italia restituendo senso al lavoro

117

TEMA

***Una proposta innovativa
per la Pubblica amministrazione***
a cura di Guido Ortona e Roberto Romano

Presentazione.

Opportunità per cambiare la Pubblica amministrazione

Guido Ortona*

Lo *special issue* che segue illustra una proposta di politica economica che di questi tempi appare probabilmente provocatoria: un piano straordinario di assunzioni nella Pubblica amministrazione per circa un milione di nuovi posti di lavoro, in aggiunta alla dotazione attuale. Siamo convinti che chi avrà letto gli articoli che lo compongono giungerà alla conclusione che tale proposta è effettivamente provocatoria, ma non a causa della sua incongruità, bensì per la sua necessità, quasi per la sua ovvietà; il che dovrebbe risultare provocatorio per quelle forze politiche di sinistra che di tale necessità non si sono rese conto. Torneremo su ciò al termine di questa breve introduzione.

La sostanza della proposta può essere riassunta come segue. La Pubblica amministrazione italiana è inadeguata a svolgere i compiti che le competono, per quanto riguarda sia i servizi ai cittadini sia il sostegno all'economia. Questa inadeguatezza dipende in misura preponderante dalla carenza di personale. *A contrario*, si può dire che lo Stato non può funzionare bene senza un aumento del numero degli addetti che deve essere *molto* consistente in quanto, come si può vedere dagli articoli che seguono, la carenza è appunto tale. Non si tratta quindi di un problema di *produttività* (quanto viene prodotto diviso per il numero di addetti) ma di *produzione*: aumentare le capacità professionali e le dotazioni informatiche delle amministrazioni è certamente auspicabile, ma se il personale è insufficiente gli effetti che si otterranno saranno molto limitati. Se «nei paesi più avanzati», come usa dire, una certa mansione è svolta da 100 persone e in Italia da 25, il raddoppio delle capacità di questi 25 ci lascerà comunque con un'efficacia pari alla metà di quella auspicata.

Esiste nel dibattito politico italiano una certa tendenza a sottolineare, giustamente, le carenze settoriali della Pubblica amministrazione, anche in materia di personale, omettendo però la questione assolutamente fondamentale di dove trovare i fondi per rimediare a queste carenze. Questo punto è ampiamente discusso: a parere – documentato – degli autori i fondi necessari sono di dimensione sostenibile e il loro reperimento è politicamente praticabile.

Tutte le problematiche sollevate più sopra richiedono una discussione approfondita, che creiamo sia svolta nel numero in modo esauriente; enunciarne qui le risultanze, omettendo tale discussione, potrebbe risultare fuorviante. In questa premessa ci limiteremo perciò a presentare alcuni dati di base, che a molti probabilmente appariranno sorprendenti, nonostante che essi

* Guido Ortona già docente di Politica economica presso l'Università del Piemonte Orientale.

Molti colleghi hanno contribuito in vario modo al lavoro che leggerete. Vogliamo ringraziare Bruno Contini, Federico Dolce, Guglielmo Forges Davanzati, Francesco Pallante, Francesco Scacciati, Andrea Surbone, Dario Togati e Willem Tousjin. Ma soprattutto vogliamo ricordare Nicola Negri, la cui scomparsa nel 2020 ha costituito una perdita enorme non solo per gli amici, ma anche e soprattutto per la ricerca scientifica.

provengano tutti da fonti ufficiali e siano quindi facilmente accessibili. Nel 2019-2020 fra i 27 paesi europei membri dell'Ocse l'Italia risultava ventitreesima per la soddisfazione verso il sistema sanitario e ventiquattresima per la soddisfazione verso il sistema scolastico, a testimonianza di una generale consapevolezza circa il ritardo nei servizi forniti dalla Pubblica amministrazione ai cittadini; ma anche ventiseiesima per i tempi di una causa civile, e seguita in tutta l'Europa (oltre ai paesi minuscoli) solo da Bulgaria, Ucraina, Grecia, Albania e Bosnia-Erzegovina per la agevolezza nel *doing business*, a testimonianza dei danni prodotti dalle inadeguatezze del nostro Stato per quanto riguarda il funzionamento del sistema economico.

Nel testo si argomenta che queste gravi carenze dipendono innanzitutto dal sottodimensionamento dei dipendenti pubblici, quale risulta evidente dai confronti internazionali. Francia e Regno Unito hanno circa il 10% di abitanti in più dell'Italia, ma i dipendenti pubblici sono rispettivamente circa 6.000.000, circa 5.300.000 e circa 3.400.000 (nel 2020, oggi in Italia sono circa 100.000 meno di allora). Questo scarto non si riduce se consideriamo gli addetti totali, pubblici e privati, per tenere conto di diversi regimi di privatizzazione. È interessante notare che persino negli iperliberisti Stati Uniti d'America il numero di dipendenti pubblici per mille abitanti è più alto (a quella data) di quello italiano di circa il 20%.

Si sostiene poi in modo argomentato e documentato che il finanziamento della manovra sarebbe agevole, e l'opinione pubblica non sarebbe contraria, sarebbe anzi favorevole, se l'operazione fosse condotta in modo adeguato e responsabile. Entrambi questi temi sono trattati contributi, e data la loro importanza, la loro delicatezza e la loro complessità preferiamo non riassumerli qui, rinviando il lettore interessato direttamente agli articoli. In effetti l'intera materia di questa sezione monografica per essere compresa deve superare un ostacolo serio, e cioè il dilettantismo con cui tali argomenti sono trattati non solo dall'opinione pubblica, ma anche dai giornalisti *mainstream* e dalla maggioranza dei politici. È quindi opportuno ricordare che i contributi che seguono sono il prodotto dell'impegno pluriennale di professionisti della ricerca.

Il contributo introduttivo (*Il numero di dipendenti pubblici deve, e può, crescere di almeno un milione*, di Guido Ortona) contiene i dati di fondo e illustra le caratteristiche principali della proposta. In particolare, si discute della necessità di un consistente aumento degli addetti nella Pubblica amministrazione, di alcuni criteri da seguire in merito a esso e della modalità di finanziamento, consistente in una piccola imposta di solidarietà sulla ricchezza finanziaria, con aliquote progressive e quota esente. A questo saggio seguono quattro articoli di approfondimento. Il primo dei tre, *Missione possibile: come riorganizzare la Pubblica amministrazione*, di Filippo Barbera e Roberto Di Monaco, è basato sui risultati di un'esperienza di consulenza strategica e formazione presso la Pa di una grande città italiana. In esso si analizzano criticamente i rapporti fra la necessità di una riforma della Pubblica amministrazione e la necessità di un incremento del personale; anche alla luce della necessità che la riforma si faccia carico di un rapporto più corretto fra amministrazione e cittadini. L'articolo di Pietro Terna, *Appunti da una rilettura quantitativa e qualitativa dei dati del Pubblico impiego nel tempo e per aree territoriali*, è il frutto di una disamina articolata e approfondita dei dati disponibili nelle fonti ufficiali (troppo spesso ignorati), in particolare del Conto Annuale pubblicato dalla Ragioneria generale dello Stato. Opportune elaborazioni su di essi consentono di individuare le principali criticità, con riferimento soprattutto alla Sanità e all'Istruzione. Il terzo articolo, *Adeguamento dei dipendenti pubblici per ridurre i divari territoriali*, di Roberto Romano, fornisce un'analisi empirica della relazione esistente fra variazioni del perimetro della Pubblica amministrazione e crescita

economica regionale. Viene mostrato che la riduzione della spesa per il personale della Pubblica amministrazione ha contribuito a ridurre la domanda interna e il tasso di crescita della produttività del settore privato. L'ipotesi di un programma di assunzioni nel pubblico impiego viene poi valutata con particolare riferimento agli enti locali dell'Italia meridionale. L'ultimo articolo, *Che cosa pensano gli italiani delle proposte keynesiane*, di Maria Luisa Bianco e Flavio Antonio Ceravolo, è forse quello che apparirà più sorprendente. Da esso risulta che la proposta di un piano straordinario di assunzioni nella Pubblica amministrazione da finanziarsi con una piccola imposta patrimoniale incontra un largo favore fra l'intera popolazione, con una particolare concentrazione fra gli elettori del Movimento 5Stelle, del Pd e in generale del possibile campo di alleanze «non di destra».

In conclusione, e riassumendo: è necessario un consistente aumento della dotazione di personale nella Pubblica amministrazione. Questo aumento può essere agevolmente finanziato, e l'opinione pubblica sarebbe favorevole. Ma condizione necessaria per la sua attuazione è che ci sia la volontà politica. Non ci aspettiamo che tale volontà sia presente nell'attuale maggioranza, che nella progressiva riduzione dello Stato (e non solo dello Stato sociale) a favore di interessi privati indipendentemente dalla loro efficienza ha uno dei pilastri della sua strategia. Vorremmo dire che ci aspettiamo invece un maggiore interesse da parte dei partiti di centro-sinistra. Purtroppo non è così; lo auspichiamo, ma non ce lo aspettiamo.

