

*istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro*



**OSSERVAZIONI SUL NUOVO
PIANO INDUSTRIALE
DI RIFORMA DELLA P.A.**

Presidente: Prof. Giuseppe Bianchi

Via Piemonte, 101 00187 – Roma telefono 06.4818443 – gbianchi.isril@tiscali.it

Prudenza e saggezza avrebbero dovuto consigliare al neo Ministro Brunetta un approccio meno esuberante nei giudizi sui dipendenti pubblici e sui risultati attesi dalla sua azione riformatrice, a memoria della complessità oggettiva di una questione irrisolta da decenni, nonostante l'impegno di ministri precedenti quali Cassese, Bassanini, non certo privi delle conoscenze necessarie.

Tra la vasta letteratura che negli ultimi anni si è proposta di documentare l'evoluzione concreta della P.A. rispetto alle dinamiche previste dalle reiterate riforme è di particolare interesse la pubblicazione di C. Dell'Aringa e G. Della Rocca¹ perché trattasi di valenti economisti (come il nostro Ministro) che tra l'altro hanno occupato posizioni di rilievo nella gestione operativa di importanti istituzioni della P.A. (in particolare Dell'Aringa, presidente dell'Aran, l'associazione di rappresentanza sindacale delle strutture pubbliche).

L'indicazione più penetrante che emerge da tale pubblicazione riguarda l'equivoco che le strutture pubbliche operino con i poteri del privato datore di lavoro e quindi se queste strutture non funzionano, il problema è quello di intervenire sui dipendenti, rimediando alle loro inefficienze ed allontanando i fannulloni (parola di grande attualità).

Il prolungamento di questo equivoco porta a sottovalutare che il prioritario punto critico della riforma è dato dalla debolezza strutturale della dirigenza pubblica che si manifesta nella sudditanza al potere politico (aggravata dal sistema dello spoil system), nell'inesistenza di efficaci forme di controllo direzionale in ordine agli obiettivi da raggiungere ed ai risultati da controllare, nella limitata strumentazione di intervento sull'organizzazione del lavoro e sulla motivazione dei dipendenti. Situazione ben lontana dal prefigurare per il dirigente pubblico i poteri del dirigente privato. Appare pertanto illusoria la vulgata accreditata dal Ministro con alcune dichiarazioni alla stampa, che il deficit competitivo della nostra pubblica amministrazione dipenda, soprattutto, da fattori antropologici legati alla svogliatezza del pubblico dipendente e non tanto da fattori strutturali che impediscono alla macchina amministrativa di operare con efficienza.

Ciò non comporta l'assoluzione a priori di dipendenti fannulloni, ma la messa in causa di sistemi gestionali che alimentano tali atteggiamenti devianti.

Il nuovo piano industriale di riforma della P.A.

Il fatto che il Ministro abbia elaborato un “piano industriale” articolato in cinque punti evoca corrispondenti pratiche che hanno trovato larga applicazione nei processi di ristrutturazione del settore privato. Di questo piano i primi quattro punti riguardano il personale e solo al quinto è posta la questione di creare la figura “del datore di lavoro”, quale condizione concorrente, prevedendo l’eventuale responsabilità di fallimento delle Amministrazioni inefficienti. Da questo punto di vista si potrebbe rilevare l’anomalia di un piano industriale più attento a regolarne i fallimenti che a prevenirne il ricorso. Ma ciò che più conta è trarre apprendimento dalle pratiche di ristrutturazione sperimentate nel settore privato, ricche di successi ma anche di clamorosi insuccessi.

Una vasta letteratura, nazionale ed estera, evidenzia che i casi più frequenti di insuccesso trovano riscontro in strategie aziendali prioritariamente orientate ad eliminare il “grasso superfluo”, a colpire atteggiamenti non efficienti del personale che possano dare certamente risultati positivi a breve termine, ma inefficaci nel medio periodo se gli obiettivi di risanamento non sono accompagnati, o meglio preceduti, da innovazioni che coinvolgano la qualità professionale della dirigenza e la sua autonomia, il rafforzamento delle pratiche di pianificazione degli obiettivi e di controllo dei risultati, la reingegnerizzazione dei processi, l’instaurazione di un clima di fiducia che favorisca nuove e più flessibili regole di relazioni contrattuali².

Significativo è il caso FIAT, azienda che dal 2000 al 2005 ha ridotto la sua quota di mercato in Europa dal 10% al 6,6% portando i suoi bilanci nella posizione critica di un preannunciato fallimento.

Quale è stato il piano industriale di Marchionne per rilanciare la Fiat, in presenza di stretti vincoli finanziari? Rafforzare la dirigenza, premiandone il dinamismo; innovare i prodotti lanciando nuovi modelli rispondenti alle domande del mercato; migliorare la qualità dei processi con nuove metodologie (approccio Six Sigma) che incentivano la partecipazione attiva dei dipendenti,

innovare le relazioni contrattuali puntando sulla crescita dei volumi produttivi a tutela dell'occupazione e di una prospettiva di crescita salariale legata al miglioramento dei risultati.

Emblematico il caso di Pomigliano (gruppo Fiat) che ha visto due mesi di stop della produzione, senza ricorso alla cassa integrazione guadagni e corsi di formazione legati alla riorganizzazione produttiva perché la fabbrica torni ad essere efficiente.

Certo non esistono polizze assicurative contro i futuri rischi del mercato che possono essere all'origine di nuove crisi e di nuove politiche di riposizionamento competitivo.

Ciò che emerge dal caso Fiat, come da altre esperienze, è la necessità di un approccio sistemico alle situazioni di crisi che faccia leva su tutte le potenzialità insite nell'organizzazione, mobilitabili se si crea un clima di fiducia, di corresponsabilizzazione e un sistema di convenienze all'accettazione dei cambiamenti necessari.

Se queste esperienze positive si sono materializzate in imprese private, caratterizzate dal tradizionale conflitto salari-profitti, perché non dovrebbero realizzarsi in organizzazioni che perseguino obiettivi di interesse collettivo, se supportate da strategie di pari efficacia?

La tradizionale risposta è la mancanza di un mercato che premi e punisca i comportamenti della P.A. Da qui trarrebbero forza le rigidità corporative, l'autoreferenzialità delle strutture, la prevalenza degli interessi dei produttori dei servizi a scapito di quelli dei consumatori. Fattori potenzialmente degenerativi esplorati da una vasta quanto antica letteratura che ha individuato nel ritualismo burocratico la giustificazione contro ogni possibile cambiamento e la sopravvivenza inerziale di Enti, di organizzazioni e di prassi che hanno perso ogni riferimento con l'originaria attribuzione dei compiti³.

Questo circolo vizioso può essere, tuttavia, rotto se i Governi si pongono obiettivi coerenti ed efficaci di rinnovamento dei metodi di gestione dell'azione pubblica.

La legge Federale USA di riforma della P.A.

A partire dal '93, dopo alcuni anni di gestione fra esperienze in alcuni Stati americani e i lavori di una speciale Commissione attivata dal Congresso, è in vigore una legge federale di riforma dal titolo significativo: Government Performance and Result Act. Ciascuna struttura federale (Agenzia) è chiamata ad elaborare, entro quattro anni dal varo della legge, un piano strategico non inferiore a 5 anni, in cui si definiscono le finalità, gli obiettivi generali, i processi operativi, le risorse di capitali e di professionalità disponibili, i criteri di valutazione dei risultati e di revisione dei programmi per fronteggiare nuovi bisogni.

Questo “piano strategico” si articola poi in “piani di prestazione annuali” da conseguirsi per ogni programma con la fissazione di indicatori delle prestazioni che saranno usati per la misurazione e valutazione dei prodotti più significativi, del livello qualitativo dei servizi e dei risultati per ogni attività di programma.

Questi “piani di prestazione” ex ante danno poi luogo a rapporti di prestazioni annuali ex post che ogni anno, entro il 31 marzo sono portati all’attenzione del Presidente e del Congresso perché si possano dotare di informazioni sul livello di conseguimento degli obiettivi istituzionali. Altri aspetti tecnici riguardano le fasi di coordinamento spaziale e temporale dei diversi programmi, l’accertamento delle compatibilità con le risorse finanziarie disponibili, l’importanza attribuita al giudizio dei consumatori in ordine alla qualità dei servizi ottenuti, la flessibilità degli ordinamenti procedurali a sostegno dei risultati attesi.

Gli obiettivi di questa esperienza sono esplicitati nella premessa della legge: accrescere l’efficienza e l’efficacia dell’azione pubblica, così da migliorare il rapporto tra cittadini e amministrazioni pubbliche; valorizzare i dirigenti pubblici migliorando l’articolazione degli obiettivi programmatici e le modalità gestionali di controllo; consentire ai decisori politici del Congresso di governare con maggiore consapevolezza di risultato, i programmi di spesa pubblica.

Conclusioni

Non mi sento di trarre conclusioni perché ogni processo di riforma della P.A. risente di una serie di condizionamenti che si rifanno agli equilibri istituzionali e alle tradizioni consolidate nella storia di ciascun paese. In questi anni di contenimento della spesa pubblica, l'attenzione rivolta all'efficacia dei risultati e alla soddisfazione dei cittadini sta alimentando esperienze diverse, acclimatate ai rispettivi contesti nazionali.

C'è un dato comune di partenza che riguarda il venir meno di una concezione di Stato che promette tutto a tutti. Per uscire dalla trappola delle promesse che non è in grado di mantenere, lo Stato deve sviluppare una capacità di programmazione selettiva degli interventi che parta da una visione realistica delle risorse di cui può disporre, tenendo conto delle preferenze dei cittadini e del ruolo più attivo che essi vogliono svolgere al fine di ottenere un più equilibrato rapporto tra contribuzione fiscale e prestazioni ottenute dallo Stato.

La riforma dello Stato presuppone un generale recupero della cultura del risultato che deve accomunare le responsabilità politiche e quelle burocratiche, orientando i rispettivi processi decisionali, nel rispetto delle reciproche autonomie.

Tornando al progetto italiano di riforma della P.A. le esperienze indicano la necessità di un approccio in grado di incidere contestualmente sulle molteplici variabili che condizionano l'accettazione e la realizzazione del cambiamento in un ambiente dominato dal ritualismo burocratico.

L'impiego delle nuove tecnologie di digitalizzazione e di nuovi strumenti di controllo del personale da risultati duraturi se nel contempo si irrobustiscono le responsabilità e le conoscenze della dirigenza burocratica, si liberalizzano le organizzazioni da vincoli procedurali, si innovano i processi operativi, si motivano i dipendenti, si coinvolgono i consumatori, si ridimensionano le rigidità sindacali.

La complessità dell'obiettivo non è un attenuante per pratiche dilatorie, ma esprime l'esigenza che esso sia presentato all'opinione pubblica nella sua corretta dimensione, evitando promesse caduche o ricercando capri espiatori.

La riforma della P.A. deve innescare un processo diversificato di riforma delle diverse istituzioni costitutive della P.A., ciascuna delle quali, sul modello USA, deve programmare un proprio percorso di rinnovamento, in presenza di appropriati momenti di coordinamento delle esperienze e di controllo dei risultati.

In questa ottica il ruolo della legge deve essere quello di stimolare, con poche e trasparenti regole, l'orientamento riformistico delle singole amministrazioni, ai vari livelli, evitando che l'invasività della legge introduca fattori di rigidità centralistica e di ostacolo alla condivisione di un obiettivo, da parte di tutti gli attori che devono contribuirvi, che rimane strategico per lo sviluppo del Paese.

NOTE BIBLIOGRAFICHE

- 1) C. Dell'Aringa, G. La Rocca, *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubettino, 2007
- 2) E.R. Greeberg *Downsizing, Survey Results, Compensation et Benefits Review*, Rapporto OCSE sulla riforma della regolamentazione, Parigi, 1997
- 3) Il capostipite di questa letteratura è R.K. Merton, *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1966.