

**istituto**  
**di studi sulle relazioni**  
**industriali e di lavoro**



**Un quadrangolare per la  
riforma della P.A.:  
Italia, Usa, Francia, Gran Bretagna**

Nota n. 8 - 2009

*Presidente: Prof. Giuseppe Bianchi*

*Via Piemonte, 101 00187 – Roma telefono 06.4818443 – [gbianchi.isril@tiscali.it](mailto:gbianchi.isril@tiscali.it)*

1) Il titolo di questo intervento è mutuato dal gergo sportivo e esprime l'obiettivo di analizzare, in breve, i progetti di quattro paesi in materia di riforma della P.A. perché da tale confronto possano emergere le strategie con cui ciascuna squadra si propone di vincere la sua partita.

L'importanza della posta in palio è di immediata evidenza: le strutture pubbliche occupano un peso rilevante nelle diverse economie, in termini di occupati, salari, investimenti, cioè in termini di contributo al PIL nazionale; l'efficacia dell'azione promossa da tali strutture ha un forte impatto sulla competitività e sulla coesione sociale dei singoli paesi, soprattutto nei periodi di crisi come l'attuale, in cui l'intervento dello Stato diventa più incisivo.

La strategia più aggressiva è quella messa in campo dal Ministro Brunetta, che, a detta di alcuni giornali, pronostica per l'Italia una P.A. veloce come la Ferrari.

Al di fuori della metafora, il Ministro ha messo in campo una strategia a più stadi: prima, la lotta ai fannulloni e agli assenteisti, poi il taglio delle consulenze e ora l'affondo sull'intero sistema della P.A.

Una recente legge delega affida al Ministro il compito di cambiare il lavoro pubblico, entro nove mesi, senza oneri aggiuntivi per lo Stato.

Lo spettro degli interventi è quanto mai ampio. C'è un ponderoso elenco di obiettivi e di criteri che toccano la riforma del lavoro, la contrattazione collettiva, la valutazione delle strutture e del loro operare, il merito, la premialità, le sanzioni disciplinari, la dirigenza pubblica e quant'altro.

Da aggiungere il programma che prevede l'introduzione, entro 4 anni, di nuovi servizi in rete e la diffusione di pratiche più efficienti nell'uso delle tecnologie informatiche da cui dovrebbero derivare importanti riduzioni di costi ed aumenti di produttività. Con la informatizzazione del 10% dei documenti cartacei prodotti in un anno da tutte le amministrazioni, i risparmi sarebbero pari a 3 miliardi, afferma il Ministro.

Gli esiti della partita in corso sono di importanza vitale perché l'aggregato P.A., con i suoi 3,6 milioni di occupati ha un peso nell'economia italiana pari al 17% del PIL equivalente, in termini

approssimativi, a quello rappresentato dall'industria manifatturiera. Un'azione riformatrice incisiva aiuterebbe il paese, in questo particolare momento, a riaccendere i suoi motori di crescita.

Rimane però sospesa una domanda.

Dopo tante false partenze, ricordando che il problema della riforma della P.A. risale al '93 (D.L. 29) sarà questa la volta buona?

Per rispondere al quesito è nata l'idea di impegnarsi nel confronto comparativo con le strategie messe in campo da altri paesi per risolvere analoghi problemi, al fine di rilevare, se nella diversità degli approcci, emerge un modulo di gioco condiviso, avvalorato da risultati positivi. Ci è di supporto in questo impegno una recente pubblicazione di F. Archibugi "Da burocrate a manager" (Rubettino 2008) che ricostruisce il percorso riformatore della P.A. in tre paesi: USA, Francia e Gran Bretagna.

2) Negli USA si è partiti nel '93, come in Italia, con una legge varata dal Congresso (Government Performance and Result Act) che fornisce il fondamento teorico pratico per la costruzione dei bilanci annuali e pluriennali del governo federale basati su obiettivi, programmi, prestazioni e risultati. Il punto di partenza è stata una semplice procedura di non più di 8 pagine che impone a tutte le agenzie, dipartimenti, enti o uffici dello Stato Federale, l'elaborazione e la pubblicazione di piani strategici, almeno quinquennali in cui la riconsiderazione della missione si accompagna ad una descrizione delle finalità e degli obiettivi generali e di come (con quali processi, professionalità, organici e risorse di capitale) si intende realizzarli.

Tali piani strategici si articolano poi in piani annuali di prestazione, articolati in programmi di attività, in "performance goals" (obiettivi da raggiungere) e in "performance indicators" da usarsi per la misurazione e valutazione ex post degli esiti delle attività programmate. Un rapporto annuale di prestazione (performance report) viene stilato dal responsabile di ogni Agenzia o struttura del governo con la rendicontazione dei risultati ottenuti.

Non è detto che nella pratica tutto sia andato liscio come da procedura prevista, perché in ogni paese la burocrazia tende a reagire negativamente ad innovazioni che mettono in discussione interessi e metodi di lavoro radicati nel tempo. Infatti, il legislatore è intervenuto in seguito più volte, ma sempre nello stesso solco per superare gli ostacoli, di volta in volta, emersi nella costruzione di un bilancio federale a partire dalle relazioni di bilancio delle singole Agenzie, redatti in conformità delle previste procedure di pianificazione e controllo.

L'ultimo intervento è avvenuto nel 2006 con il previsto bilancio di prestazione (performance budget) che collega più esplicitamente gli obiettivi di ciascun programma e i relativi target di qualità con i costi al fine di migliorare il collegamento fra la rendicontazione delle prestazioni e la rendicontazione contabile.

L'approccio selettivo della riforma USA centrato sull'asse "cosa fare, perché, come e con quali risorse" è stato accompagnato da almeno tre condizioni che ne hanno agevolato il decorso.

Una struttura centrale (OMB, Office of Management and Budget), dipendente dalla Casa Bianca, che da un lato fornisce a tutte le Agenzie e Dipartimenti le indicazioni su come preparare, presentare, eseguire il "bilancio di prestazione" (le cosiddette istruzioni di uso molto dettagliate) e che dall'altro dialoga con le stesse strutture per garantire la saldatura fra programmi e bilanci, tra informazioni di tipo contabile e di tipo operativo.

Un secondo elemento è il rilievo che viene riservato nella formulazione del "budget di programma" alla fase di reingegnerizzazione dei processi per migliorare la produttività nell'uso delle risorse. Prevale una concezione dinamica dell'organizzazione nella corretta presunzione che il privilegio accordato al "risultato" presuppone margini di flessibilità operativa nella gestione.

La terza condizione è che tutte le fasi in cui si evolvono i "programmi di prestazione" ricadono direttamente sotto l'esclusiva responsabilità della dirigenza pubblica e degli operatori, il cui esito è alla base di un funzionante sistema meritocratico.

A partire da una semplice procedura definita da una legge generale si è avviato, con gradualismo, un processo, tuttora in corso, che costituisce l'esperienza più significativa di "reinventing government" fino ad oggi sperimentata.

3) L'esperienza, in Francia, è più recente e risale al 2001 quando con una legge organica delle leggi di finanza (La loi organique de lois de finance) ci si è proposti di riportare la legislazione tradizionale in materia di finanza pubblica nell'ambito della programmazione avviata negli USA negli anni '90.

Ciò ha portato ad una diversa strutturazione dello Stato e delle sue attività, adottando un albero, a più livelli, basato su missioni, programmi, azioni, budget, che confluiscono poi nel bilancio generale dello Stato. Le missioni sono definite per iniziativa del Governo e possono essere ministeriali o interministeriali. Ciascuna missione raggruppa "programmi" che costituiscono le unità di autorizzazione parlamentare della spesa. Ogni programma fa capo ad un funzionario responsabile che predispose il progetto annuale di performance, che viene elaborato prima della sua approvazione parlamentare, in termini di obiettivi, azioni, risorse e risultati attesi. Il dirigente, una volta approvato il programma, assume la responsabilità di gestione con l'autorità di modificare la ripartizione e la natura dei finanziamenti tra le diverse azioni.

La riforma francese, collegata alla procedura di bilancio, guarda al breve periodo dell'esercizio fiscale e se anche incoraggia ad una "gestione pluriennale", tale indicazione appare ancora indeterminata, contrariamente all'esperienza USA che prevede una programmazione strategica dei flussi e delle modalità della spesa su un arco di tempo più lungo (5 anni).

I vantaggi della riforma sono soprattutto in termini di trasparenza e di certificazione della contabilità pubblica, fornendo informazioni sui risultati che si ottengono con la spesa e di conseguenza sulle alternative in termini di destinazione della spesa. Minore è l'attenzione posta sui processi con cui si realizzano le attività, sul come si determinano i costi dei servizi; più in ombra

anche le misure di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica, in mancanza di una esplicita indicazione di "performance indicators" in grado di orientare i recuperi di produttività.

4) Diverso è l'approccio culturale alla riforma della P.A. nella Gran Bretagna che ha escluso una riforma organica calata per via legislativa dal centro: c'è stata una fibrillazione di idee, di proposte, di sperimentazioni nei singoli settori della P.A. la cui estensione legittima parlare di "new public management" con effetti positivi sulla gestione pubblica.

Si è trattato di un percorso che ha interessato gli ultimi decenni e che nei suoi primi passi ha riguardato, come in Francia, la spesa e il bilancio, ponendo in primo piano i problemi di tesoreria.

In seguito si è rafforzata l'esigenza di risolvere anche il modo di impostare le attività e i programmi di cui quella spesa è il supporto e la destinazione. E' con il governo laburista nel 1998 e con i successivi interventi che ha preso corpo il problema di una revisione generale della spesa, con l'avvio di una procedura di analisi delle risorse allocate in ciascuna area di spesa a cui seguirono le richieste di un miglioramento dei servizi in contropartita delle risorse assegnate.

Questo obiettivo venne raggiunto con una sorta di "patto di servizio pubblico" per ogni dipartimento centrale della P.A. Ogni patto fissa gli scopi, gli obiettivi, i traguardi di performance, includendo gli indicatori per misurare ex post l'efficacia dei risultati.

L'osservazione dell'evoluzione temporale di questi patti consente di valutare i miglioramenti programmati ed ottenuti nell'evoluzione della spesa pubblica a vantaggio della comunità.

5) Questa frettolosa ricognizione di esperienze straniere conferma la complessità di una strategia riformistica che voglia rimettere nel circolo riserve di produttività protette dai dispositivi normativi e dal conformismo dei comportamenti burocratici. Questo dato della complessità è confermato dai tempi lunghi richiesti, dal succedersi degli interventi, che risponde ad una sorta di ingegneria sociale gradualistica. Trattasi di una indicazione metodologica importante, peraltro suggerita da C. Popper per ogni riforma sociale, che contraddice l'approccio italiano, la cui evanescenza deriva

dall'accatastarsi di indirizzi, di criteri non sempre in grado di innescare iniziative esecutive in un quadro ben definito di responsabilità, di procedure, di azioni.

Questo non vuol dire che l'attenzione rivolta ai metodi di valutazione della spesa pubblica in Italia per giungere all'attuale progetto Brunetta non abbia sortito qualche risultato. Meritorio l'obiettivo di rompere con una cultura burocratica vincolata alla legalità formale, spostando l'attenzione sulla efficienza operativa. Meritorio il riordinamento della contabilità pubblica, attraverso l'introduzione delle unità previsionali di base in cui è stato ripartito il bilancio di previsione dello Stato. Meritoria l'unificazione dei regimi di lavoro tra pubblico e privato. Innovativa l'attenzione dedicata all'attuazione dei programmi politici degli ultimi governi ai fini del controllo delle promesse elettorali, la diffusione del controllo di gestione per tenere sotto controllo la dinamica dei costi.

Rimane però aperto il quesito del perché questi interventi, di per sé validi, non abbiamo ancora inciso nel tagliare i "nodi gordiani" che rendono i servizi della nostra Pubblica Amministrazione più costosi e meno efficienti, appesantendo la competitività del sistema paese, come riconosciuto dalle molteplici analisi internazionali.

Allo stesso tempo stupisce la riproposizione nel piano Brunetta di approcci omnicomprensivi che riproponendo moduli già sperimentati, non tengono conto delle cause all'origine degli insoddisfacenti risultati.

Nelle esperienze straniere esaminate ci si muove lungo una logica di priorità che orienta l'azione riformatrice sulla base di chiare procedure incentrate sui processi di pianificazione e di controllo dell'operare delle singole strutture pubbliche.

La dirigenza pubblica assume un ruolo centrale nella formulazione di programmi, espliciti negli obiettivi, nei processi, nei risultati attesi con l'individuazione degli indicatori alla base delle successive valutazioni.

Un approccio, correttamente sistemico alla riforma, non evoca una evanescenza di indirizzi, ma parte dalla fondamentale constatazione che tutti i sistemi si muovono in una logica intenzionale che orienta e struttura le gestioni in funzione degli obiettivi che ne legittimano l'esistenza.

In secondo luogo i progressi forniti dall'impiego di nuove metodologie del controllo di gestione ha reso più trasparenti i flussi della spesa pubblica rilevando dove si formano i costi.

I progressi nella produttività si ottengono però affrontando il problema dei “perché” dei costi che derivano dalle attività al cui interno si consumano le risorse. La ristrutturazione dei processi è la chiave di volta di un processo riformatore che si propone di migliorare la qualità dei servizi pubblici a vantaggio del consumatore.

Il quadro normativo italiano non ha mai stimolato le strutture organizzative pubbliche nello sperimentare strategie che, partendo da vincolanti metodologie di pianificazione e controllo, avviassero procedure di contrattazione dei miglioramenti gestionali. Basti considerare la sostanziale inerzia dei servizi di controllo interno (Secin), da 15 anni presenti in ogni ministero, la cui competenza in materia di funzioni di controllo nel rapporto obiettivi/risultati è stata impedita dalla mancanza di preindividuati indicatori della prestazione, esaurendo nel contempo l'altra competenza di fornire elementi oggettivi per la valutazione dei dirigenti.

Nello stesso tempo si è trascinata irrisolta la questione dei rapporti tra poteri politici e poteri amministrativi, affrontati per lo più in termini di ingegneria istituzionale, con soluzioni semantiche, “poteri di indirizzo e di gestione”, di scarsa efficacia. Le esperienze straniere esaminate che attribuiscono al dirigente pubblico una autorità e responsabilità nell'applicare una dettagliata procedura di pianificazione strategica ed operativa, favoriscono la maggiore trasparenza nei processi decisionali, consentendo di meglio tracciare i confini tra ciò che appartiene al potere politico e ciò che appartiene al potere amministrativo. In Italia, la vulgata che i poteri della dirigenza pubblica corrispondono ai poteri della dirigenza privata è contraddetta dalla mancata connessione operativa tra gli indirizzi, definiti a livello politico, e l'autonomia gestionale del dirigente pubblico nel tradurre tali indirizzi in programmi di azione. Da qui la continuità di un rapporto di sudditanza del dirigente pubblico al potere politico penalizzato nella sua autonomia anche da vincoli ordinamentali e sindacali che creano ulteriori alibi perché nessuno risponda del suo operare.

L'enfasi posta nelle esperienze straniere sui processi di pianificazione e di controllo è stata anche la premessa per riconsiderare la ripartizione della spesa pubblica tra le varie aree di spesa. A monte c'è il sistema politico che, interpretando le dinamiche nei bisogni della collettività, è chiamato a rendere trasparenti le scelte alla base della sua pianificazione finanziaria, non essendo più in grado di farsi carico di tutto, senza selezione di priorità, se non al rischio di cadere nella trappola delle promesse che non è più in grado di mantenere.

Una tale operazione di trasparenza finanziaria è la premessa alla base di qualsiasi riforma amministrativa. Nel contempo favorirebbe anche una distinzione di campo fra quanto affidato all'intervento pubblico e quanto riservato alle istituzioni dal solidarismo sociale, presenti da tempo nella società civile.

Definita la ripartizione delle risorse pubbliche, il problema che si pone è quello di intervenire sui centri di spesa, ridefinendo i campi e le modalità di intervento delle singole strutture. L'obbligo introdotto nell'esperienza di alcuni paesi che ciascuna struttura pubblica ridefinisca la sua missione quale premessa del processo programmatico si propone di evitare l'effetto di trascinarsi dal passato che induce a consumare risorse per obiettivi di cui si è perso il significato. Si viene così a rompere la corrispondenza biunivoca fra istituzioni e funzioni che alimenta i noti fenomeni di autoreferenzialità dei comportamenti burocratici. In Italia, accanto agli Enti, da anni certificati come inutili e tuttora in vita, quante sono le strutture organizzative pubbliche che sopravvivono a sé stesse, per forza di inerzia?

E la pratica dei tagli trasversali di spesa, se non accompagnati dal ridimensionamento delle risorse umane impegnate, non porta ad un calo di produttività nel loro impiego?

La pianificazione finanziaria, la cui razionalità si manifesta nel garantire coerenza fra obiettivi e risorse, richiede una mobilità nell'uso delle risorse impiegate che ancora oggi trova grandi difficoltà.

Infine esiste il ruolo che le nuove tecnologie informatiche e digitali sono destinate ad assumere nei progetti di ristrutturazione della P.A., il cui maggiore e migliore impiego è previsto dal Ministro Brunetta.

Trattasi di tecnologie molto efficaci per il loro uso a largo spettro, per la loro adattività, ma che devono essere accompagnate da investimenti complementari destinati ad accrescere il capitale manageriale ed umano perchè possano generare nuova produttività. Laddove più ampiamente sperimentate le “tecnologie digitali” hanno portato con sé le “organizzazioni digitali” caratterizzate da una riduzione dei livelli gerarchici, da una intensificazione dei coordinamenti orizzontali, da una reingegnerizzazione dei processi e dei sistemi informativi di processo.

E, inoltre, queste nuove tecniche non sostituiscono il cervello umano, così come le macchine dell'era industriale sostituirono i muscoli. Anzi aumentano la domanda di elaborazione delle informazioni da parte dei dipendenti e di maggiore flessibilità nei procedimenti di lavoro. Innovazioni tecnologiche, innovazioni organizzative e maggiore professionalità del lavoro sono i cluster di un progetto di riforma orientato da procedure di pianificazione e controllo.

Licenziare i fannulloni può essere encomiabile se entra a far parte di una strategia capace di rimotivare il lavoro burocratico deluso e frustrato nelle sue aspettative.

La meritocrazia può avere un significato incentivante se l'intera macchina pubblica viene riconvertita secondo una logica di obiettivi e risultati, come si sta tentando di fare nelle esperienze straniere esaminate. E se la meritocrazia viene inserita in politiche di gestione del personale arricchite di strumenti appropriati di programmazione degli organici e delle carriere, di sistemi obiettivi di valutazione delle prestazioni e di remunerazione flessibile, di pianificazione organizzativa e formativa.

6) Alla fine di questo percorso mi pare difficile concludere prevedendo che l'ipotetico confronto quadrangolare assegni buone “chances” alla squadra italiana nella difficile partita della modernizzazione della P.A.

Rimane nel nostro approccio un eccesso di intrusione legislativa, la vocazione mai sopita ad un centralismo autoritario che affida al rigore della norma la creazione di un nuovo ordine burocratico, un assopimento di alcune scelte fatte nel passato che tendevano ad interpretare la privatizzazione del rapporto di lavoro in termini di potere organizzativo autonomo del dirigente, e la contrattualizzazione in modo per riportare al dirigente la capacità di attivare regole che incentivano l'adesione dei dipendenti ai progetti innovativi.

La riforma della P.A., nelle esperienze esaminate, è all'opposto un processo diversificato di riforma delle singole istituzioni costitutive della P.A., ciascuna delle quali viene posta nelle condizioni di programmare e gestire un proprio percorso di rinnovamento, in ciò assistita da strutture centrali di assistenza tecnica e di coordinamento. Rendere esplicito, come avvenuto altrove, che la riforma della P.A. è un impegno per avere buoni ospedali, migliori scuole, più efficienti servizi pubblici, minore intrusione burocratica, mettendo in prima linea gli interessi dei cittadini beneficiari, può rendere più credibile all'opinione pubblica l'obiettivo di spendere meno, spendendo meglio.

E' la cultura del risultato che, orientando i processi decisionali, a livello politico e burocratico, può essere la leva per una riqualificazione dei bilanci pubblici e per una rigenerazione produttivistica dell'azione amministrativa.