

NOTA ISRIL ON LINE

N° 1 - 2010

LA RIFORMA "IMPANTANATA" DELLA P.A.

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 - Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



LA RIFORMA "IMPANTANATA" DELLA P.A.

1) La relazione previsionale e programmatica dello scorso settembre ha previsto che, a fine 2009, il totale delle spese dello Stato, nei suoi diversi aggregati, raggiungerà 802,5 miliardi, compresi gli interessi sul debito, contro i 774,9 miliardi del consuntivo 2008. In percentuale ci si sta avvicinando al 50% del PIL ed una parte significativa di tale spesa è di competenza delle Amministrazioni locali e regionali.

Il quesito che con sempre più insistenza viene posto riguarda quanto di questa spesa possa essere risparmiata, intervenendo laddove si annidano sprechi, duplicazioni, inefficienze.

Ad evidenziare il problema è lo stesso Ministro Brunetta che nel luglio 2008 presentando "Il piano industriale della P.A." al Parlamento ha riconosciuto l'esistenza di un bacino di produttività latente, da cui sarebbe possibile recuperare risorse economiche per circa 40 miliardi. A partire da quando non è possibile sapere, tenuto conto degli andamenti della spesa nel 2009.

Il fatto nuovo è che ora la crisi rilancia l'obiettivo di un recupero delle spese improduttive, ovunque si nascondano, perciò occorre trovare risorse per sostenere i redditi in difficoltà e per favorire la ripresa delle imprese.

2) Ad oggi il principale risultato della Riforma Brunetta è dato dalla creazione di un nuovo linguaggio ormai entrato nel vocabolario della P.A. Trasparenza, efficienza, efficacia, merito sono evocati in tutti i documenti ufficiali a cui si contrappone l'immagine depressa del dipendente pubblico fannullone o quella invadente del burocrate intollerante.

La riforma della P.A. viene presentata agli occhi dell'opinione pubblica soprattutto come riforma dei comportamenti del dipendente pubblico, mettendo in ombra i vincoli giuridici ordinamentali, le disfunzioni strutturali, le forme di invadenza della politica che alimentano le attuali inefficienze. Se guardiamo alle esperienze delle imprese private, ove la sfida produttivistica è questione di sopravvivenza, l'attenzione al personale è parte di un progetto più vasto di rimodulazione dei processi decisionali e produttivi atti a creare l'insieme delle condizioni in grado di far leva sulle potenzialità latenti dell'organizzazione. Ponendoci in tale prospettiva proponiamo alcune questioni in grado di accelerare il percorso della riforma sulla base di alcune priorità condivise.

3) La prima questione riguarda la disponibilità delle risorse finanziarie su cui ciascuna struttura può contare. Risulta impossibile percorrere la strada di una riforma amministrativa se a monte non si fa una operazione di trasparenza finanziaria. All'interno dell'ormai vasta esperienza internazionale è di particolare interesse quella della Gran Bretagna che ha avviato la riforma della P.A. con una analisi delle risorse allocate in ciascuna area di spesa, a

cui sono seguite le richieste di un miglioramento dei servizi in contropartita delle risorse assegnate.

L'attore sceso in campo è la Tesoreria di Stato che ha attivato procedure di "spending review" (revisione della spesa) i cui risultati si ritrovano nei "patti di servizio pubblico" (Public Service Agreements) che definiscono i miglioramenti attesi. Questo approccio "pattizio" sostituisce i tagli indiscriminati della spesa (pratica italiana) e coinvolge i responsabili delle strutture amministrative, e a cascata i dipendenti, in un'azione condivisa di pianificazione delle attività orientata dalle risorse messe in campo e dagli obiettivi assegnati.

Analoga procedura viene sollecitata a livello dei governi locali e delle Agenzie governative. Questi "patti di servizio" costituiscono, poi, l'infrastruttura del bilancio dello Stato.

In Italia passi in tale direzione sono stati fatti con la riforma del sistema di classificazione del bilancio dello Stato (35 missioni e circa 170 programmi di spesa) con il vantaggio di offrire al Governo e al Parlamento una migliore conoscenza in ordine alla distribuzione delle risorse tra le diverse funzioni dello Stato. Questa riqualificazione del bilancio non ha tuttavia innescato un processo di riforma amministrativa nel senso che le singole strutture non sono state indotte a riprogettare la propria organizzazione per recuperare sprechi ed inefficienze.

Per fare un esempio la Finanziaria di Padoa Schioppa (2008) concedeva ai dirigenti ministeriali di rivedere i loro programmi di spesa, concentrando le risorse a vantaggio di alcuni obiettivi prioritari. I risultati sono stati nulli in quanto le ragioni della spesa storica hanno prevalso ovunque.

Risultati più significativi sono stati ottenuti a livello di governi locali che gestiscono attività a più diretto impatto con i bisogni dei cittadini. Basta pensare al comparto della sanità che impegna il 70% delle risorse regionali.

In questo settore l'esigenza di un più efficace controllo della spesa a livello di singola ASL ha favorito la diffusione in forme di contabilità per centri di costo, ed una "pesatura" delle singole prestazioni (D.R.G.), in grado di trasformare le attività in pesi economici. La diffusione di queste nuove forme di controllo gestionale ha consentito di intervenire sulle variabilità ingiustificate dei costi, a vantaggio di una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse.

Si conferma l'ipotesi che l'approccio dello "spending review" è in grado di aprire un grande cantiere di riforma della P.A., all'interno del quale possano svilupparsi le capacità di iniziativa delle singole strutture burocratiche nel realizzare un maggiore controllo fra spesa e risultati conseguiti. Strutture centrali di monitoraggio e di assistenza tecnica devono favorire la trasferibilità delle migliori pratiche fissando i costi delle diverse prestazioni pubbliche sulla base delle migliori performance. Il federalismo fiscale può costituire un ulteriore stimolo in tale direzione.

4) Un'altra questione insoluta che mina la fattibilità del progetto di riforma della P.A. è data dall'interferenza della politica nella gestione amministrativa. Fenomeno che è divenuto ancora più acuto con l'avvento dello "spoils system" e spesso degenerato nelle cronache giudiziarie.

La questione è stata fino ad oggi affrontata in termini formalistici distinguendo il potere politico di indirizzo dal potere amministrativo. Nella pratica, la debolezza progettuale della politica ha favorito la concentrazione degli interessi sulla gestione amministrativa, oscurando i principi di trasparenza, efficienza e merito posti alla base delle riforme.

Il problema è come uscirne e la soluzione è implicita nella diagnosi fatta. Rafforzare il potere di indirizzo impegnando la politica nella previsione della spesa e degli obiettivi da raggiungere, così da rendere più autonoma la gestione amministrativa.

Le procedure dello "spending review" precedentemente richiamate, possono favorire una più chiara delimitazione dei confini tra politica ed amministrazione.

Non possono tuttavia essere trascurate le difficoltà nella delimitazione formale delle responsabilità in quanto nello sviluppo concreto del processo decisionale politico e gestionale si realizza una sovrapposizione di ruoli non facilmente dipanabile con criteri generali in grado di prevenire conflitti di competenza, in presenza dei quali la componente amministrativa, più debole, è destinata a soccombere. Per risolvere un tale problema vale la pena di ricordare ancora l'esperienza della Gran Bretagna che, a livello centrale ha riassegnato la grande maggioranza dei dipendenti pubblici all'interno di Agenzie, responsabili di tutti i compiti di amministrazione attiva.

Ai ministeri vengono riservati compiti di formulazione, sperimentazione e controllo delle politiche pubbliche con ridotte strutture burocratiche alle dirette dipendenze del Ministro.

L'autonomia gestionale delle Amministrazioni è così tutelata attraverso una maggiore distanza tra chi decide e chi esegue. Due linee di comando e di azione che si saldano al vertice nel rapporto che lega la responsabilità amministrativa a quella politica.

Le difficoltà di trasferire al nostro paese questa esperienza sono evidenti ma nello stesso tempo non può essere sottovalutato il processo in corso di delegittimazione delle istituzioni politiche e burocratiche anche a causa di una corruzione ritenuta non più accidentale ma cifra identitaria del sistema.

5) Da ultimo la questione della gestione del personale. E' indubbio che una motivante gestione del personale è un tratto indispensabile di una strategia produttivistica nella P.A. Le potenzialità insite nell'organizzazione sono mobilitabili sollecitando la partecipazione attiva dei dipendenti. Il recente decreto legislativo della riforma Brunetta dà rilievo a questa

questione usando due parole chiave: valorizzazione delle performance e merito-premialità.

Circa il primo punto, si delinea un percorso proprio di una organizzazione orientata al risultato che fa perno sul ruolo del dirigente che deve definire gli obiettivi della propria struttura e valutare le prestazioni dei dipendenti in funzione dei comportamenti sul lavoro.

Ammesso e non concesso che si siano create le condizioni perché questa procedura possa realizzarsi alcuni problemi si pongono in ordine ad alcune successive esplicitazioni presenti nello stesso decreto legge.

Il primo è costituito dal ruolo che nel processo di valutazione delle "performance" viene assegnato a soggetti esterni, quali la Commissione che emana le linee guida in ordine ai modelli di valutazione e gli Organismi indipendenti che certificano il "performance report".

Se si considera la pluralità di missioni, strutture, assetti organizzativi, procedure presenti nell'arcipelago della P.A. questo intreccio di ruoli fra dirigenti ed organismi esterni può presentare criticità, mancando una comune condivisione delle informazioni.

Le esperienze straniere prevedono spesso organismi esterni di supporto alla dirigenza (si pensi al ruolo dell'Office of Management and Budget negli USA) che intervengono a monte del controllo direzionale nel fornire assistenza nella preparazione e presentazione dei "bilanci di prestazione" senza interferire nelle fasi successive di valutazione del personale che ricadono esclusivamente nella responsabilità del dirigente. Altro ruolo degli organismi esterni è quello di assistere il management pubblico nella reingegnerizzazione dei processi produttivi per migliorare la produttività nell'uso delle risorse. In ogni caso non si tratta mai di interventi che evocano codecisioni nello sviluppo concreto del controllo direzionale.

Un secondo ordine di problemi riguarda l'attribuzione selettiva degli incentivi secondo ripartizioni predefinite: ad un quarto nessun beneficio, ad un quarto il premio al 100%, al restante 50% metà premio. Si è in presenza di una soluzione curiosa che limita preventivamente ad un quarto dei dipendenti la possibilità di realizzare prestazioni più che soddisfacenti.

Come si possa realizzare l'obiettivo di avere scuole, ospedali, uffici pubblici efficienti con il contributo attivo di un quarto degli organici è tutto da spiegare, quando invece correttamente le strategie del "total quality" pongono a proprio fondamento il coinvolgimento produttivistico di tutto il personale.

Allo stesso modo non è spiegabile come si possa premiare un quarto del personale in presenza di strutture burocratiche che non realizzano i loro obiettivi. E' facile prevedere che l'incoerenza della soluzione prospettata aprirà la strada a comportamenti opportunistici, tipo quello di premiare i dipendenti, a rotazione a dispetto degli obiettivi meritocratici posti.

La valutazione delle prestazioni dei dipendenti pubblici deve essere ricondotta, in primo luogo al livello di efficacia-efficienza espresso da ciascuna struttura burocratica e successivamente è responsabilità del dirigente, in funzione delle informazioni che detiene, apprezzare il diverso comportamento dei singoli dipendenti sulla base di criteri trasparenti ed il più possibili oggettivi perché connaturati alla natura della prestazione.

Infine non vanno dimenticati i limiti dell'incentivazione economica, al di fuori di una corretta regolazione delle carriere professionali. Una politica di premialità del personale non può essere dissociata da regole chiare in materia di passaggi di grado con cui gestire i potenziali avanzamenti di carriera nell'interesse della struttura e a vantaggio dei più meritevoli.

6) Tutti i paesi ad economia avanzata, che hanno dato vita a complessi apparati statali, sono alle prese con i problemi di riforma della P.A. Le strategie messe in campo sono diverse, a seconda dei vincoli e della cultura giuridico amministrativa dei singoli paesi nel convergente obiettivo di far recuperare alle funzioni statali condizioni di maggiore efficacia ed efficienza.

L'obiettivo dell'efficacia è assunto esplicitamente nell'esperienza degli USA che impone a tutti i responsabili di strutture burocratiche l'obbligo di riconsiderare i loro obiettivi per verificare non solo se tali obiettivi sono realizzati ma se sono ancora validi. Soddisfatta questa verifica si passa ai momenti successivi di programmazione delle attività e delle risorse.

L'approccio è di tipo "top down" e trova i suoi fondamenti in una legge di Stato che delega al dirigente pubblico, adeguatamente assistito sul piano tecnico, la responsabilità delle fasi esecutive, il cui esito è alla base di un funzionante sistema meritocratico.

L'obiettivo dell'efficienza è invece preminente nell'esperienza della Gran Bretagna e delinea una strategia incrementale di riforma delle singole istituzioni della P.A. stimolate a riconsiderare il loro modo di operare in vista di un più produttivistico impiego delle risorse assegnate.

Si è aperto un grande cantiere di esperienze innovative, di natura pattizia che individua i miglioramenti che la comunità si attende dalla spesa pubblica.

L'esperienza italiana condivide con l'esperienza degli USA l'ambizione di una riforma organica, calata per via legislativa dal centro e con quella inglese il recupero di efficienza da conseguire con una migliore organizzazione del lavoro, sostenuta da un sistema di premialità selettiva.

Forse una spiegazione degli scarsi esiti raggiunti in Italia sta proprio in queste premesse. Esse tendono a trascurare la debolezza endemica della nostra dirigenza pubblica, con la sua sudditanza al potere politico e a cui va aggiunta la carenza di strumenti operativi in grado di rinnovare l'organizzazione del lavoro e di motivare il personale.

Il quadro normativo, in altre parole, individua un insieme di obiettivi in presenza di condizioni che ne ostacolano la realizzazione.

Sulla base di tale osservazione il saggio tende a recuperare, soprattutto dall'esperienza inglese, un percorso di riforma coerente con le scelte già fatte in Italia sul piano della privatizzazione e della contrattualizzazione del rapporto di lavoro. La privatizzazione implica l'individuazione di un potere organizzativo autonomo del dirigente, separato dal circuito politico, assistito tecnicamente nelle sue responsabilità di orientare l'organizzazione verso una logica di risultato. La contrattualizzazione significa riportare al dirigente la responsabilità di attivare gli interventi sull'organizzazione del lavoro e quella di valutare il personale nel rispetto di regole concordate e trasparenti.