

NOTA ISRIL ON LINE

N° 19 - 2010

ANCORA TAGLI INDISCRIMINATI NELLA 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



ANCORA TAGLI INDISCRIMINATI NELLA P.A.?

1) La crisi riporta all'ordine del giorno il taglio degli oneri legati alla P.A., che in parte rilevante riguardano i costi del personale. Altri paesi si sono posti su tale via quale strategia di pronto intervento in grado di produrre risparmi significativi a correzione di situazioni disastrose, come nel caso della Grecia, della Spagna e del Portogallo.

Per quanto l'Italia presenti condizioni di fragilità, fino a pochi mesi fa sottovalutate dal governo, esistono tempi e modi perché la necessaria strategia di contenimento della spesa pubblica possa svilupparsi con razionalità senza l'affanno delle scelte drastiche di breve periodo.

Se, come tutti concordano, il riordino dei conti pubblici deve assecondare e non gelare i germogli della crescita in atto, la questione della P.A. non può essere affrontata come nel passato, attraverso tagli orizzontali, eguali per tutti, sia perché deprimerebbero la domanda sia perché risulterebbero contraddittori con quanto si sta proponendo (non si sa quanto facendo) ai fini di un recupero di efficienza nella P.A. come richiesto anche dal sistema delle imprese.

La logica imporrebbe che le difficoltà oggettive legate al rinnovo dei contratti del personale pubblico venissero affrontate con interventi selettivi destinati ad incentivare le strutture ed il personale più meritevoli, che hanno ottenuto risultati migliori attraverso innovazioni gestionali e tecnologiche.

Il quesito che rimane sospeso è se esiste oggi la disponibilità di dati e di metriche sulla cui base operare tali distinzioni meritocratiche.

In un precedente scritto "La riforma impantanata della P.A."¹ abbiamo richiamato la grande ambizione del progetto riformistico italiano che condivide con l'esperienza USA l'ambizione di una riforma organica, calata dal centro per via amministrativa che impone una riconsiderazione dell'efficacia della spesa; con l'esperienza della Gran Bretagna condivide, invece, l'obiettivo di un recupero di efficienza per via incrementale da conseguire con una migliore organizzazione del lavoro, sostenuta da un sistema di premialità.

L'ipotesi sottostante era che con questo combinarsi di stimoli, dall'alto in basso e dal basso in alto, si determinassero le condizioni per aprire un cantiere di esperienze innovative che, debitamente monitorate avrebbero attivato una concorrenza competitiva a vantaggio delle pratiche migliori.

Questo ambizioso progetto riformistico ha però dimostrato nel tempo le sue fragilità nell'attuazione, per la persistenza di alcuni nodi critici irrisolti che riguardano il raccordo, a livello di singole strutture, fra risorse finanziarie e piani di "performance", premessa per una valutazione e revisione della spesa prodotta, il ruolo del dirigente pubblico, in termini di autonomia e di reale potere gestionale, gli strumenti operativi messi in campo per rinnovare l'organizzazione e motivare il personale.

¹ Quaderni ISRIL "L'Italia s'è desta?", giugno 2010.

2) Obiettivo di questa nota è di focalizzare l'attenzione sui problemi microstrutturali legati alla misura delle "performance" e alla remunerazione del merito, traendo spunto anche dalle esperienze estere.

E' presente la consapevolezza delle specificità proprie delle strutture pubbliche che operando in assenza di un sistema di prezzi in grado di orientare le attività e giudicare i risultati, sono precluse dall'utilizzo di pratiche gestionali ed organizzative orientate dalle dinamiche del mercato. Così come della loro maggiore complessità sistemica, per i maggiori vincoli di ordine esterno (vincoli normativi, politici) a cui vanno aggiunte considerazioni attinenti alla natura dei servizi prestati che spesso presuppongono integrazioni fra più prestazioni, comunanza di fattori produttivi, limiti alla standardizzazione delle attività, interconnessioni fra le diverse aree di responsabilità.

Nello stesso tempo va rimarcato che trattasi pur sempre di strutture organizzative che perseguono obiettivi definiti, combinando al loro interno, più fattori produttivi: lavoro, capitale, tecnologia. Il problema di massimizzare le utilità delle risorse impiegate rimane pur sempre un obiettivo, tanto più vincolante quanto più le finalità rispondono ai bisogni della collettività.

I problemi su cui ci soffermiamo riguardano: come misurare i risultati di una struttura pubblica, come migliorarli, come incentivare i dipendenti, il ruolo della contrattazione collettiva decentrata.

3) Definita la struttura organizzativa, individuati i centri di responsabilità, i programmi da realizzare, la struttura contabile, si pone il problema di misurare l'output, ai fini di valutarne l'efficienza (il rapporto output-input) e l'efficacia (la rispondenza tra output e finalità perseguite).

Nelle strutture senza finalità di reddito, gli indicatori tradizionali della gestione usati dalle imprese private (fatturato, margine operativo lordo, valore aggiunto per addetto) devono essere sostituiti da altre categorie di misura in grado di soddisfare la medesima esigenza:

- Misure di risultato che possono essere espresse in termini quantitativi quando gli obiettivi sono interni all'organizzazione (n. pratiche amministrative, n. autorizzazioni, ecc.) o attraverso indicatori che misurano l'impatto delle attività nei confronti di potenziali destinatari esterni (dispersione scolastica recuperata). Gli scostamenti fra prestazioni prodotte e quelle previste o tra costi effettivi e costi previsti sono indicatori di efficacia di largo utilizzo.
- Misure di processo orientate a valutare nello sviluppo di importanti processi lavorativi le risorse consumate nelle singole attività che costituiscono il processo. Queste misure trovano applicazione in ambiti circoscritti di attività che risultano però significative nell'influenzare gli output di un servizio (servizi di ricovero in un ospedale, elaborazione di una pensione). L'utilizzo di "standard" forniti da comparazioni interaziendali consente di valutare l'efficienza del processo esaminato e le fasi critiche su cui intervenire.
- Misure di qualità e/o di efficacia sociale. Alcune prestazioni sono valutate sulla base di standard di qualità predefiniti (treni in ritardo, tempi di

attribuzione della pensione) o attraverso la costruzione di indicatori di "soddisfazione del cliente" che entrano spesso nelle formule plurifattoriali poste alla base della misurazione dell'output di una struttura.

4) L'obiettivo di migliorare l'output di una struttura pubblica presenta difficoltà maggiori che non nelle strutture private per la minore centralità del dato tecnico impiantistico e per la predominanza di una cultura giuridica più sensibile ai valori della legittimità che dell'efficienza. Un punto di appoggio cui legare una nuova progettualità organizzativa è fornita dalla strumentazione di controllo dei costi, ormai diffusa in tutte le Amministrazioni. I centri di costo, le strutture contabili, i controlli di gestione, le basi di imputazione e i criteri di riparto dei costi, costituiscono una fase del controllo del direzionale, la cui efficacia si è dimostrata soprattutto nel tenere sotto controllo la spesa pubblica in presenza di vincoli sempre più stringenti. I bilanci delle singole Amministrazioni sono divenuti più trasparenti, consentendo di individuare "dove" si formano i costi.

E' mancato però il secondo passaggio quello di interconnettere i costi con le attività prodotte. Ai fini di un recupero di efficienza e di efficacia più che il "dove" si formano i costi, conta il "perché" dei costi, e ciò chiama in causa le risorse che vengono consumate nelle attività che portano al prodotto finito o al servizio.

Una pratica gestionale diffusa a questo fine è quella dell' "activity based costing" che ricostruisce il formarsi dei costi nel succedersi delle diverse fasi lavorative. L'analisi critica dei processi, così ricostruiti, consente di individuare le inefficienze nascoste, le disfunzioni operative, i tempi morti, il cui recupero consente di migliorare il servizio e di ridurre i costi. Questo approccio per processi lavorativi, che sostituisce le precedenti pratiche centrate sugli organigrammi, è alla base delle più avanzate teorie manageriali (la "lean production", la "total quality", il "just in time") che promuovono il miglioramento dell'output partendo dal basso, cioè dai singoli processi lavorativi, considerando ciascuna struttura organizzativa come un insieme coordinato di processi attraverso i quali si traducono gli input (le risorse) in output (cioè i risultati).

5) L'aspetto sicuramente più critico è come incentivare il dipendente pubblico al miglioramento dell'output.

Ciò che in termini tecnici viene chiamata "la reingegnerizzazione" dei processi, oltre che richiedere l'utilizzo di analisti organizzativi, presuppone il coinvolgimento attivo del dipendente per la sua conoscenza insostituibile dei processi che diventano oggetto della successiva ristrutturazione.

Su tale partecipazione dei dipendenti pesano i molteplici fattori che nel tempo hanno depotenziato il lavoro pubblico e demotivato i dipendenti. Senza un progetto che rimuova tali condizioni attraverso più appropriate politiche di gestione del personale, l'operazione di incrementare l'output delle singole strutture appare problematica.

Limitiamo l'attenzione al capitolo della premialità, quale incentivo al cambiamento, sul quale si concentra l'azione politica, pur sapendo che l'agibilità di un tale approccio può avere una sua efficacia all'interno di un contesto più generale di rilegittimazione culturale e professionale del lavoro pubblico.

Un primo elemento di riflessione è legato alla complessità già precedentemente evocata, del processo di erogazione di un servizio caratterizzato, nella maggioranza dei casi, da una interconnessione stretta tra le diverse prestazioni professionali e dalla congiunzione di più aree di responsabilità e di risultato. In tali contesti organizzativi l'incentivo di premialità va riferito più che al singolo dipendente all'insieme di dipendenti che concorrono a produrre il risultato della struttura. Anche l'utente guarda alla qualità complessiva del servizio ricevuto (si pensi ad un ricovero ospedaliero) e non tanto alla qualità delle singole prestazioni individuali.

Inoltre l'abbinamento costo/qualità del servizio presuppone un approccio multifattoriale nella valutazione dei risultati alla base della premialità ove accanto alla dimensione economica finanziaria (i costi), entrano in gioco altri fattori che recuperano la prospettiva del cliente e la capacità di apprendimento e di crescita della struttura e dei suoi dipendenti.

L'incentivo, alla base della premialità del dipendente deve quindi rispondere all'esigenza di mobilitare la partecipazione di tutti i dipendenti nell'ottica dell'adesione ad un progetto di "total quality", qualità totale, perché in grado di coinvolgere contestualmente strutture, procedure, interessi dei dipendenti e dei clienti.

L'efficacia della premialità presuppone poi che i benefici economici ottenuti dai miglioramenti siano equamente ripartiti fra quanti a tali risultati hanno contribuito.

Questo approccio non esclude le pratiche rivolte alla premialità individuale che devono rispondere a criteri rigidamente selettivi. Aziende private che si erano originariamente proposte di praticare sistemi generalizzati di valutazione individuale del merito (sistemi di "merit rating") si sono ricredute a fronte degli elevati costi amministrativi di gestione e della ineludibile "inconsistenza" dei giudizi da parte dei valutatori, i cui errori producono effetti dirompenti sul morale dei dipendenti.

Si è così ricorso ad approcci selettivi basati sulla tecnica dell'"incidente critico" che consiste nella rilevazione e valutazione dei comportamenti particolarmente rilevanti attribuibili ai dipendenti che si segnalano per alcune iniziative. L'ancorarsi a fatti registrati e non a giudizi non elimina ma almeno restringe la discrezionalità del valutatore.

Va ancora rilevata la distinzione fra sistemi valutativi a fini retributivi da quelli a fini di carriera professionale. L'approccio nel secondo caso è basato su tecniche di accertamento del "potenziale del dipendente pubblico" espresso dalle conoscenze, abilità, attitudini possedute, superiori a quelle richieste dal ruolo attualmente svolto. Sarebbe auspicabile il recupero di tali tecniche nelle procedure che regolano i passaggi tra aree professionali o posizioni all'interno di una stessa area.

6) Circa il ruolo della contrattazione collettiva, il percorso individuato sembra compatibile con il modello di privatizzazione e di contrattualizzazione del rapporto di lavoro, tuttora vigente, anche se sottoposto ad un eccesso di intrusione legislativa, espressione di una vocazione mai sopita, di autoritarismo centralistico.

Come più volte richiamato dal Prof. Carmine Russo, il concetto di privatizzazione evoca un potere autonomo del dirigente, presupposto indispensabile per promuovere in termini incrementali, i livelli di efficienza e di efficacia delle prestazioni erogate da strutture pubbliche.

La contrattualizzazione del rapporto di lavoro ha il significato conseguente di riportare al dirigente pubblico anche un potere contrattuale in ordine al coinvolgimento della contrattazione collettiva nel sostenere la partecipazione dei dipendenti ai progetti di rinnovamento, escluse le materie riservate alla legge.

All'interno di un tale scenario normativo, il problema è quello di trovare un equilibrio fra prerogative manageriali e ruolo delle negoziazioni contrattuali, che non può che essere dinamico, in relazione alla diversità delle situazioni. Il dato essenziale è che le soluzioni adottate risultino, in ogni caso, funzionali all'obiettivo di migliorare le prestazioni.

Si può ritenere che pur in presenza di tetti ai costi totali derivanti dalla contrattazione collettiva (l'ipotesi in campo), quella decentrata possa svolgere un ruolo di sostegno ai processi di ristrutturazione produttivistica delle strutture pubbliche incentivando la necessaria partecipazione dei dipendenti, nelle forme individuali e collettive descritte.

7) L'obiettivo di questa nota è di fornire alcune tracce metodologiche, estraibili dalla letteratura organizzativa riferita alle strutture pubbliche, in grado di stimolare una rigenerazione produttivistica di tali strutture.

Le esperienze di altri paesi indicano che la riforma della P.A., alla luce della eterogeneità delle istituzioni che compongono tale aggregato, presuppone un percorso differenziato di riforma delle singole strutture costitutive della P.A., ciascuna delle quali deve essere posta nelle condizioni di programmare e gestire un proprio programma di rinnovamento, all'interno di alcune regole comuni e con l'assistenza di strutture centrali di assistenza tecnica e di coordinamento.