

NOTA ISRIL ON LINE

N° 4 - 2016

UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ALL'INGLESE?

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



UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ALL'INGLESE?

di Giuseppe BIANCHI

La stampa italiana ha dato conto in questi giorni del piano pluriennale presentato dal Governo inglese al Parlamento in materia di revisione della spesa pubblica che dovrebbe scendere dal 45% del PIL al 36% nel 2020, grazie anche alle previsioni di crescita del PIL al di sopra della media della zona Euro.

Il dibattito politico che ne è scaturito e tuttora in corso tende ad informare i cittadini sugli effetti redistributivi di tale piano che, a parere di alcune forze politiche di opposizione, tende a premiare più gli anziani (con investimenti in sanità e pensione) che non le giovani generazioni. Ciò che non viene messo in dubbio è che gli interventi previsti nel piano non si realizzino e che rimangono nel campo degli annunci.

Purtroppo questa convinzione non appartiene al cittadino italiano che a partire dagli anni '90 ha visto passare tanti progetti di riforma della P.A. quanti sono stati i ministri succedutisi per poi passare alle ultime commissioni per la spending review i cui presidenti, come è noto, sono caduti sul campo, vittime delle loro proposte.

Questo non significa che non si è fatto nulla. Sono state cambiate le regole del bilancio dello Stato, sono stati contrattualizzati i rapporti di lavoro che ora sono di natura privata, si sono attivate strutture interne di "auditing" e consulenze esterne per rendere più efficaci le singole organizzazioni, si è scritto che i dirigenti pubblici sono assimilabili a quelli privati, pagandoli di conseguenza. Ma i risultati a livello di sistema, come noto, sono mancati.

Perché in Inghilterra si fa quel che si dice e da noi no?

In primo luogo è il Primo Ministro inglese che si mette in campo, il cui gabinetto ha un ruolo importante di iniziativa e di coordinamento in stretto rapporto con la Tesoreria di Stato. La fattibilità del piano è garantita poi da un Governo stabile ed autorevole più forte degli interessi corporativi di parte.

Ma ciò che interessa sono i meccanismi che traducono gli "input" politici in obiettivi ed azioni da parte delle strutture pubbliche. Il dato importante è che il ministro competente inglese non gestisce gli organi di amministrazione attiva, come in Italia, dove il ministro è responsabile individualmente dei singoli atti del suo dicastero e dove la legge determina le attribuzioni e l'organizzazione burocratica.

Gli organi di amministrazione attiva con cui il ministro inglese si relaziona per realizzare i suoi obiettivi politici, sono Agenzie o Dipartimenti che godono di una legittima autonomia e rispondono al Ministro solo in termini di risultati. Le Agenzie del Governo sono il principale strumento di erogazione dei servizi pubblici in Gran Bretagna ed occupano quasi il 75% dei funzionari pubblici. I dipartimenti regolano i loro rapporti con il Ministro competente sulla base di "target" che, a seconda delle attività, possono riguardare traguardi di processo, di prodotto, di risultato.

Il Ministro può esercitare le sue funzioni di programmazione e di controllo avendo a sua disposizione un gabinetto dotato delle competenze professionali necessarie.

Né si può dire che si è in presenza di un sistema di regolazione autoritaria perché il metodo con cui la dirigenza pubblica si rapporta al Ministro ed il dipendente pubblico alla gerarchia è di natura contrattuale, individuale o collettiva.

C'è la consapevolezza che il governo della macchina pubblica verso obiettivi di maggiore efficienza richiede un laborioso processo di costruzione del consenso che deve coinvolgere l'intera filiera delle responsabilità a partire dal singolo dipendente pubblico. Coerentemente con tale esigenza, il piano del "spending review" si articola in iniziative rivolte alle singole strutture, nel rispetto delle loro specificità, i cui risultati confluiscono poi nel piano generale.

Un processo di innovazione che si autoalimenta con il crescere delle esperienze che coinvolgono tutti gli attori che ne sono stati parte, sindacati compresi.

Questa sommaria descrizione evidenzia le differenze tra i due ordinamenti (inglese ed italiano) e tra le diverse impostazioni date alla riforma della Pubblica Amministrazione in ordine a due problemi irrisolti del nostro tortuoso percorso riformatore.

La commistione politica-amministrazione, aggravata dallo "spoils system", ed il prevalere della cultura del formalismo giuridico, presidiata da norme, vincoli sindacali, organi giurisdizionali (TAR) convergenti nell'ostacolare ogni propensione innovativa.

Due nodi critici che si accavallano e che nessun governo ha avuto la forza di sciogliere. Ciò non esclude che nel nostro Paese esistano casi di eccellenza, nella ricerca, nella sanità, nell'istruzione, nella gestione dei beni culturali e così via che convivono con parallele realtà disastrose senza che, nel disordine dei poteri di controllo, qualcuno intervenga. Manca, come prima si diceva, un risultato di sistema.

L'attuale Governo ha aperto anche lui un cantiere per la riforma della P.A. che propone, tra l'altro, il problema della dirigenza pubblica la cui retribuzione e carriera saranno valutate in ordine ai risultati prevedendo, tra l'altro, la possibilità di licenziamento.

Qualcosa in linea con quanto regolamentato in questi giorni in termini di licenziamento degli assenteisti. Ma ritorna lo stesso quesito: questo nuovo rigore, per quanto necessario, sarà sufficiente a dare vitalità ad un sistema pubblico prigioniero di vincoli e sottoposto alle pressioni del potere politico?

I dirigenti saranno posti nelle condizioni necessarie di autonomia gestionale per essere responsabili dei loro risultati? E l'intendenza, cioè l'impiegato pubblico, attualmente collocato in strutture mal organizzate, sarà motivato a partecipare all'impegno produttivistico?

L'esperienza inglese, come già detto, non è compatibile con il nostro complesso ordinamento pubblico. Fornisce però la razionalità di alcune soluzioni:

- la riforma viene collocata nell'ambito di una revisione della spesa pubblica con l'analisi delle risorse allocate in ciascuna area di spesa, la valutazione dei miglioramenti ottenibili nella qualità e quantità dei servizi resi, il cui risultato dà luogo ad un "patto di servizio pubblico";

- la pianificazione finanziaria cammina di pari passo con la pianificazione organizzativa e del personale;
- la direzione del personale, nell'ambito dell'attuale regime privatistico, recupera la necessaria autorità per una gestione attiva dei dipendenti;
- la contrattazione collettiva trova un suo equilibrio tra quanto riconducibile a transazioni collettive a quanto attribuibile al potere discrezionale del dirigente, nè più né meno di quanto avviene nel settore privato.

In conclusione, la riforma della Pubblica Amministrazione si presenta come la riforma delle diverse istituzioni costitutive della P.A., in cui l'approccio top down del Governo, in termini di strategia finanziaria, lascia ampio margine di sperimentazione innovativa a livello di singole strutture.

In tale percorso punire i disonesti è giusto, ma valorizzare gli onesti mettendo mano ad una efficiente riorganizzazione delle strutture è necessario.