

NOTA ISRIL ON LINE

N° 30 - 2016

IN TEMA DI POLITICA SALARIALE PER IL PUBBLICO IMPIEGO

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



IN TEMA DI POLITICA SALARIALE PER IL PUBBLICO IMPIEGO

di Giuseppe BIANCHI

In una precedente Nota ISRIL (n. 25-2016) dal titolo "Chi fissa gli stipendi dei dipendenti pubblici" il Prof. Sebastiano Fadda ricostruisce il procedimento deduttivo e rudimentale con cui si affronta il problema della gestione salariale nel settore pubblico. Si definisce la somma collettiva messa a disposizione del personale e successivamente la si divide per il numero dei dipendenti tenendo conto dei diversi inquadramenti professionali. Una logica incrementale che si sovrappone all'esistente non ponendo domande se i servizi resi corrispondono ai bisogni dei cittadini e se il costo dei servizi corrisponda alla loro qualità.

Verifiche che non competono alla politica salariale ma a responsabilità a monte, dei vertici dirigenziali, cui compete disegnare gli obiettivi e le condizioni di competitività all'interno delle quali le politiche salariali devono coerentemente inserirsi.

Ciò avviene nel settore privato in presenza di indicatori forniti dal mercato.

Nel settore pubblico la situazione è più complessa per il diverso ruolo degli attori. Le decisioni strategiche in ordine alle risposte da dare ai bisogni dei cittadini competono alla politica, le decisioni operative in merito all'efficienza delle prestazioni competono al management pubblico.

Nella realtà questo schema di attribuzioni non funziona. Innanzitutto manca una capacità di pianificazione strategica da parte della politica. Paesi che si sono posti l'obiettivo del "reinventing government" (vedi gli USA) si sono dati strutture facenti capo direttamente al Presidente (OMB, Office of Management and Budget) e altre facenti capo al Congresso (G.A.O. - General Account Office) che devono farsi carico di pianificare, organizzare e controllare il bilancio federale, costruito per programmi, prestazioni, risultati, gestendo nel tempo, gli adattamenti richiesti dalla variazione dei bisogni dei cittadini. Da noi la riforma della P.A. è assegnata ad un Ministro che cerca di lasciare un segno proponendo una sua riforma nell'indifferenza della macchina amministrativa pubblica, che rimane in attesa del nuovo ministro.

Per quanto riguarda le responsabilità operative del management pubblico va ricordato che nel nostro sistema istituzionale il ministro competente è per legge responsabile dei singoli atti del ministero, che la legge determina le attribuzioni e l'organizzazione burocratica, che un complesso di rigide norme contrattuali regolano l'impiego del dipendente pubblico, che esistono organi giurisdizionali (TAR) a presidio del sistema esistente. In tale contesto parlare di responsabilità del dirigente pubblico, comparabile con quella del dirigente privato, è deviante, tranne che nel riallineamento, sia pure parziale, avvenuto negli stipendi.

Tornando al problema della politica salariale posto dal Prof. Fadda va confermato il giudizio da lui espresso in ordine all'inconsistenza di una politica salariale legata agli obiettivi che, nella prevalenza dei casi, confermano ciò che già dovrebbe essere.

La proposta di Fadda è quella di recuperare nel settore pubblico il parametro della produttività, utilizzata nel settore privato, quale strategia salariale incentivante.

La proposta merita un approfondimento. Un punto di partenza è che ciascuna struttura organizzativa, nel pubblico, come nel privato, è costituita da un insieme di processi operativi, attraverso i quali si acquisiscono risorse, si aggiunge valore, per produrre un risultato. I diagrammi di flusso sono uno strumento per rappresentare graficamente il processo mediante la sequenze delle attività che lo compongono, evidenziando le interdipendenze con altri processi confluenti allo stesso risultato.

Questi processi sono di diversa natura ed importanza: processi decisionali, processi operativi, processi primari, processi di supporto, di cui è valutabile il diverso impatto sul risultato.

Il costo dei servizi è dato dalle quantità di risorse che vengono consumate nelle attività che portano al prodotto o al servizio.

Attualmente il controllo di gestione tende a rilevare il "dove" i costi si formano più che il "perché" dei costi che dipendono, come già detto, dall'organizzazione del processo.

Se si sposta l'attenzione, oggi prevalente, dal riordino funzionale delle strutture organizzative (eliminazione, accorpamento) ai processi operativi, si apre la strada ad un'attività di "reengineering" nell'obiettivo di risparmiare risorse e migliorare la produttività.

Nello stesso tempo la trasparenza dei processi agevola l'innesto delle nuove tecnologie digitali recuperando, grazie alla maggiore produttività, quel personale che, opportunamente formato, può colmare i buchi dell'attuale offerta pubblica. Da aggiungere, infine, che il passaggio da una struttura gerarchico-funzionale ad una struttura per processi valorizza il ruolo della dirigenza e del dipendente pubblico, la cui partecipazione alla nuova produttività può aprire nuove strade alla valorizzazione professionale ed alla crescita dei salari.

In conclusione, la proposta del Prof. Fadda ha una sua efficacia operativa per creare, anche nella P.A., una strategia salariale legata alla produttività dei processi produttivi primari. Una proposta che ha tratti comuni con l'esperienza realizzata in Gran Bretagna in cui la strategia del "reengineering" è alla base della "Spending Review". Esperienza che fa sì che la Gran Bretagna sia un grande cantiere di riforme.

Un approccio meno ambizioso di quello USA del "reinventing government", rivolto al ridisegno strategico degli obiettivi delle diverse Agenzie Federali che oggi appare fuori dalla portata del nostro Paese.

Il riferimento all'esperienza inglese non può non segnalare la leggerezza e la flessibilità di quell'ordinamento giuridico che stimola l'iniziativa produttivistica delle singole strutture pubbliche. Nel nostro Paese alcuni passi sono stati fatti o sono in essere: la ristrutturazione contabile del bilancio dello Stato, la nuova prevista mobilità dei dirigenti, l'attenzione prestata alle procedure amministrative, la creazione di più ampi comparti contrattuali. Ma si è ancora lontani dal creare le condizioni normative ed operative in grado di creare una condivisa propensione produttivistica nel pubblico impiego. La stagione contrattuale che si sta aprendo può essere un'occasione importante per riaprire le P.A. ad una sperimentazione innovativa mettendo a fuoco le rigidità di vario tipo che ne ostacolano la realizzazione.