

CARLO D'ORTA

5 proposte per una reale funzionalità della PA

Schema di relazione introduttiva al Convegno
“2007: Riforma della PA – Riflessioni e proposte dei dirigenti pubblici” ()*

(*) Convegno organizzato dal Coordinamento Associazioni Dirigenti Pubblici e svolto a Roma, presso il Senato, il 18 gennaio 2007.

1. Riforma della PA: l'importanza della memoria.

- In questi giorni si è parlato di un “Patto per la produttività della PA” tra Governo, Confindustria e Sindacati. Inoltre, a Caserta il Ministro Nicolais ha presentato le “Linee guida per una amministrazione di qualità”. In questi documenti si trovano idee chiave come:
 - o Riorganizzazione della PA a fini di produttività
 - o Misurazione e verifica dei servizi resi e dei risultati conseguiti
 - o Autonomia di gestione (spese e organizzazione) della dirigenza
 - o Valutazione e incentivazione dei dirigenti
- Si tratta di linee guida importanti e condivisibili. Ma è necessario ricordare che idee analoghe hanno ispirato anche interventi del passato recente e meno recente:
 - o Riforma della PA 1992-1998 (Amato/Sacconi, Cassese, Bassanini)
 - o Rapporto Giannini del 1978
 - o Proposte della Commissione governativa Lolini per la riforma della burocrazia (1922!)
- Nel passato queste strategie di riforma in direzione “aziendalistica” hanno finito con l’arenarsi su taluni rilevanti problemi.
- E’ necessario affrontare e risolvere questi problemi, se si vuole che la nuova riforma abbia successo.

2. Prima proposta. Come coordinare “alternanza del Governo” e “continuità della PA” ?

- A partire dagli anni '90 il sistema istituzionale italiano vive un fenomeno nuovo di alternanza al Governo mai sperimentato nei 40 anni precedenti.
- L’alternanza al Governo è stata quasi sempre accompagnata da: a) un ricambio significativo nelle dirigenze delle PA, non solo ai massimi vertici; b) interventi sempre più rilevanti e frequenti di riorganizzazione delle PA, troppo spesso legati ad esigenze/valutazioni contingenti.

- Il “riassetto continuo” delle PA – sia come struttura che come classe dirigente – è negativo e comporta: a) costi finanziari notevoli; b) perdita di funzionalità dell’amministrazione; c) dispersione di *know how* individuale e collettivo della dirigenza.
- Come per le aziende, anche nelle PA sono essenziali processi periodici di revisione. Ma nelle PA - come e ancora più che nelle aziende - il cambiamento deve rispondere a logiche organizzative non contingenti e ad esso, in nome della economicità e della funzionalità, deve seguire una stagione di stabilità e di “metabolizzazione” delle novità.
- La riforma degli anni 1993-98 si è ispirata al principio della “distinzione politica-amministrazione” (o indirizzo-gestione).
- Come l’esperienza ha dimostrato, per essere reale la distinzione politica-amministrazione non può rimanere solo a livello di funzioni (distinzione fra competenze del ministro e dei dirigenti nell’ambito del ministero; fra competenze di sindaco/assessori e dirigenti nel comune) ma deve essere “garantita” da una separazione strutturale: da un lato un centro “snello” di elaborazione delle politiche a supporto di ministro (governatore regionale, sindaco, ecc.); dall’altro, agenzie tecniche competenti per la gestione e dotate di adeguata autonomia operativa.

3. Seconda proposta. Come garantire professionalità e know how nelle PA?

- Il cosiddetto “spoils system” in Italia. Ragionevolezza per le posizioni di massimo vertice e abuso nella prassi (estensione di fatto alla dirigenza generale, incarichi brevi e brevissimi, eccessivo ricorso ad esterni).
- Le esigenze:
 - o riportare l’istituto dello spoils system alla ratio originaria, limitandolo alle posizioni di Segretario generale/Capo Dipartimento/DG di ente pubblico/Direttore generale regionale e similari
 - o requisiti e procedure che garantiscano, insieme al rapporto fiduciario con l’organo politico, anche l’adeguato *know how* specifico dei dirigenti apicali
 - o restituire stabilità a tutte le altre posizioni dirigenziali (con mobilità - salvo valutazione negativa - solo a parità di livello funzionale/retributivo)
 - o massiccio piano di formazione per tutti i dirigenti, incentrato su gestione finanziaria, gestione fondi UE, appalti pubblici, ICT ed e-government.

4. Terza proposta. Quale autonomia gestionale dei dirigenti?

- La riforma del 1992-93 ha stabilito i principi della distinzione politica-amministrazione e della autonomia gestionale della dirigenza nella convinzione che: a) spettasse alla politica interpretare gli interessi della collettività; b) spettasse ai dirigenti, con il proprio *know how* tecnico-gestionale, assicurare la più efficiente e manageriale realizzazione degli indirizzi ricevuti; c) solo per questa via fosse possibile migliorare la qualità e ridurre i costi del sistema PA

- Nella prassi, diversi ostacoli hanno vanificato questa impostazione:
 - o Eccessiva instabilità delle posizioni dirigenziali, in contrasto con le esigenze di programmazione degli interventi secondo logiche economiche e aziendali (che richiedono orizzonti almeno di medio periodo) e fattore di riduzione sostanziale della autonomia gestionale del management
 - o Politiche di riduzione della spesa pubblica basate su tagli generalizzati degli stanziamenti, senza distinzione fra situazioni finanziarie e gestionali delle diverse amministrazioni né in relazione alle capacità e risultati gestionali dei rispettivi management
 - o Ordinamento ipertrofico, complesso e rigido, tale da ridurre i margini per una gestione effettivamente manageriale
 - o Sistema di controlli ugualmente ipertrofico, in cui si sovrappongono controlli tradizionali (mai realmente ridotti o ammodernati) e controlli nuovi (strategico, di gestione, ecc.), con un singolare effetto di appesantimento burocratico di tutte le attività.
 - o Aggravamento delle forme di responsabilità dei dirigenti pubblici: ben 6 (penale speciale, civile per danni a terzi, civile per danni all'amministrazione, contabile, per risultati, disciplinare) contro le sole 2 dei managers privati
 - o Tendenza costante della legislazione a sanzionare in termini di responsabilità amministrativa e disciplinare aspetti di gestione finanziaria che dovrebbero essere valutati secondo una logica economica e di risultato.

- Occorre recuperare lo spirito della riforma del 1992-93 e porre in essere azioni concrete per rimuovere gli ostacoli sopra detti:
 - o Passare da tagli di spesa lineari a politiche di spesa selettive
 - o Restituire discrezionalità gestionale al management
 - o Snellire il sistema dei controlli, evitando sovrapposizioni e ridondanze
 - o Escludere responsabilità formali/procedurali a fronte di risultati gestionali positivi

- In sintesi: mettere davvero i dirigenti in condizione di gestire con autonomia responsabile il budget assegnato e rispondere dei risultati.

5. Quarta proposta. Quale misurazione e valutazione nelle PA?

- Introdurre la cultura della “misurazione” e “valutazione” nelle PA è essenziale per avere PA efficienti e servizi di qualità. Le Associazioni dei Dirigenti delle PA sono perciò favorevoli a misurare e valutare l’attività delle PA, i risultati della gestione dei dirigenti e le prestazioni del personale,
- Ma occorre fare tesoro dell’esperienza e degli insuccessi degli ultimi 20 anni per non ripetere gli stessi errori e non trovarsi, fra altri 10 anni, senza alcun risultato.
- Misurare e valutare è possibile anche nella PA. Tutte le obiezioni tecniche sono superabili. Occorre tuttavia integrare due distinti tipi di valutazione:
 - Misurazione e valutazione dei servizi e delle *performances* a livello di PA o uffici
 - Misurazione e valutazione delle prestazioni individuali (dei dirigenti e del personale)
- Dalla legge-quadro sul pubblico impiego (1983) in poi, tutti i tentativi di misurare e valutare **soltanto** le prestazioni individuali si sono rivelati fallimentari:
 - per la difficoltà di valutazioni individuali “oggettive”, se separate da una più complessiva valutazione delle *performances* della PA o ufficio di appartenenza;
 - perché nella PA, a differenza che nelle imprese, la valutazione individuale deve essere sempre pubblica e trasparente ed è suscettibile di rimedi contenziosi;
 - perché le tensioni e gli effetti demotivanti prodotti sulla maggioranza delle persone sono stati percepiti come superiori ai benefici di motivazione prodotti nei confronti di pochi. Questo spiega la tendenza a “premiare” tutti, contemporaneamente o a rotazione.
- Perché il sistema di valutazione abbia successo, è essenziale puntare in primo luogo su **ciò che più interessa ai cittadini e alle imprese: misurazioni e valutazioni riferite ai servizi resi e alle performance complessive della singola PA o dei singoli uffici.**
- Tecniche possibili di misurazione e valutazione “aziendale” applicata alle PA:
 - Quantitativa (raggiungimento di un livello di servizio dato)

- Comparazione delle *performances* di uffici che svolgono le stesse attività
- Comparazione delle *performances* dello stesso ufficio nel tempo
- Premi e incentivi potrebbero essere legati a questo tipo di misurazione/valutazione ed essere erogati a tutto il personale (sia dirigenti che altri dipendenti) delle PA/uffici che conseguono gli obiettivi predeterminati, come avviene in molte aziende (premi aziendali). Il premio “aziendale” presenta minori fattori di criticità rispetto a quello “individuale”.
- Inoltre, la misurazione/valutazione “ delle *performances* di PA/ufficio rappresenta un parametro “oggettivo” cui ancorare la successiva valutazione delle prestazioni individuali di dirigenti e personale. La sua adozione appare perciò propedeutica per il successivo innesto, nel sistema, di valutazioni/premi individuali percepiti come equi e non arbitrari.

6. Quinta proposta. Per una effettiva semplificazione di regole e procedure.

- La persistente ipertrofia del sistema normativo è ostacolo di fondo a qualsiasi effettiva semplificazione e al miglioramento della efficienza e qualità della PA.
- Azioni necessarie:
 - Semplificazione dell’ordinamento. Ogni norma assicura tutela giuridica ad un interesse. Nonostante le intenzioni, negli ultimi 15 anni a spinta a creare nuove norme è stante costante e continua. Ma questo rende sempre più difficile l’efficienza della PA. Occorre eliminare tutte le norme che, nel tempo, hanno conferito protezione giuridica ad interessi minori, la cui cura può essere restituita ai privati o lasciata alla discrezionalità dell’amministrazione
 - Semplificazione dell’organizzazione. La complessità ed articolazione della PA è di per sé fattore di complicazione delle procedure. Eliminare livelli organizzativi non indispensabili produce immediata e forte semplificazione.
 - Semplificazione delle procedure: a) eliminando tutti i procedimenti di assenso della PA (approvazioni, autorizzazioni, licenze, ecc.) non indispensabili; b) riducendo drasticamente gli obblighi di parere o concerto con altri organismi pubblici, da limitare ai casi eccezionali.
 - PA digitale ed E-Government. Occorre usare le ICT per riprogettare la PA (organizzazione, procedure e servizi resi) in funzione delle esigenze di cittadini e imprese, e non solo per informatizzare l’esistente.