

Titolo: E' possibile riformare la pubblica amministrazione?

Autore: Giovanni Azzone

Il dibattito sulla riforma della pubblica amministrazione in Italia appare in qualche modo paradossale. Da un lato, qualsiasi analisi a livello internazionale indica nella "qualità della pubblica amministrazione" uno dei principali fattori di competitività di un paese, sottolineando come essa debba fornire servizi di qualità per il paese e non rappresentare un modo per risolvere i problemi occupazionali italiani, come spesso è stata considerata in passato. Dall'altro, dopo un decennio di discussioni "teoriche" sul modello di funzionamento della pubblica amministrazione, sembra che sul tema sia calato un sostanziale silenzio nel dibattito politico.

Forse, il motivo principale di questo silenzio è che il tema del cambiamento dell'amministrazione pubblica è in qualche modo politicamente scomodo. Qualche dato può contribuire a chiarire il problema. Secondo la rilevazione più recente della Ragioneria Generale dello Stato, il costo del personale nelle sole amministrazioni dello Stato è stato pari, nel 2003, a oltre 60 miliardi di euro, ed ha rappresentato l'86,16% dei costi complessivamente sostenuti, a fronte di soli 1.8 miliardi di euro di ammortamenti di infrastrutture (peraltro, oltre 1.1 dei quali nel solo Ministero della Difesa). In altri termini, la pubblica amministrazione è una organizzazione quasi completamente *labour intensive*: per migliorarne l'efficienza occorre intervenire sul personale, riducendone la consistenza o, quantomeno, riallocandolo; per migliorarne l'efficacia occorre aumentare il grado di motivazione e di competenza di chi nella pubblica amministrazione opera.

Le forze politiche hanno preferito sorvolare sul nodo del personale, ricorrendo a due approcci, entrambi inadeguati, al cambiamento della pubblica amministrazione. In particolare, nello scorso decennio, culminato nelle riforme Bassanini, si è operato come se per cambiare la pubblica amministrazione fosse sufficiente un nuovo corpus di leggi, che delineasse un modello "teorico" di funzionamento. Di fatto, si è ipotizzato che i dipendenti pubblici fossero in grado automaticamente di modificare le proprie competenze e di ridurre il proprio numero; i risultati sono stati inevitabilmente modesti, e in alcuni casi addirittura contrari rispetto alle attese.

Un secondo approccio, prevalente in questa legislatura, sembra rinunciare ad un sistema di valutazione dei risultati o all'obiettivo di distinguere tra amministrazioni più o meno efficienti, limitando l'intervento sulla pubblica amministrazione a un generico quanto aggirabile blocco delle assunzioni.

Entrambi questi approcci hanno guardato alla pubblica amministrazione come un "moloch" da cambiare dall'esterno, senza comprendere che in qualsiasi cambiamento strategico è necessario modificare l'amministrazione "dall'interno", fare leva sulle migliori professionalità, sviluppare e formare gli individui alle nuove competenze richieste dal paese in tema di ambiente, di istruzione, di ricerca, di beni culturali.

E' possibile innovare la pubblica amministrazione italiana dall'interno per trasformarla da fattore di freno a fattore di successo per il paese? Credo proprio che vi siano le condizioni per poterlo fare. Chiunque opera nella amministrazione pubblica si rende conto della presenza, al suo interno, pur se in modo ancora molto disomogeneo, di professionalità di qualità, che non vedono l'impiego pubblico come una soluzione di ripiego, ma come una possibilità di contribuire, con il proprio lavoro, allo sviluppo del paese.

E' importante però che queste professionalità trovino interlocutori che sappiano motivarle, e che non ritorni a prevalere un sentimento di rassegnazione che aveva contribuito a dequalificare, almeno nell'immaginario collettivo, l'impiego pubblico.

Occorre, in altri termini, che la logica della valutazione e del merito cessi di essere semplicemente uno slogan “di moda”, per diventare strumento di azione politica e amministrativa. Le conseguenze di questo intervento devono essere ben comprese, sia in termini di allocazione di risorse tra amministrazioni differenti che di logiche di funzionamento interne alla singola amministrazione.

Innanzitutto, in un momento in cui non si può disporre di risorse addizionali significative, è necessario adottare una logica “redistributiva” all’interno dell’amministrazione pubblica, razionalizzando le risorse nelle aree meno produttive o meno strategiche e destinandole ad altre aree e a servizi innovativi. Anni di informatizzazione dell’amministrazione pubblica non hanno di fatto ridotto il personale dedicato ad attività meramente ripetitive: non si può pensare che questo atteggiamento possa continuare all’infinito. Occorre che gli investimenti in informatizzazione “liberino” risorse, che possano essere impiegate in altre funzioni, eventualmente dopo opportuni interventi formativi; in un “mondo globale”; occorre mettere a punto, in ciascuna amministrazione, un piano di riorganizzazione, che possa consentire di comprendere il numero e la professionalità dei dipendenti effettivamente necessari; occorre attuare interventi normativi che assicurino che anche chi opera nell’amministrazione pubblica possa essere chiamato a trasferirsi da una sede geografica all’altra, per colmare carenze di personale. Esistono, a livello centrale, dati e statistiche che consentono di comparare le diverse amministrazioni territoriali e di valutarne l’efficacia e l’efficienza: è necessario che i risultati di questi strumenti non rimangano lettera morta ma “guidino” le scelte della politica.

In secondo luogo, occorre che la logica del merito prevalga rispetto a quella dell’anzianità nel definire i percorsi di carriera all’interno delle singole amministrazioni. Tutti sono pronti a farlo a parole, ma quanto si analizza la percentuale di retribuzione realmente “variabile” o le differenze retributive che il salario variabile induce tra dipendenti con pari anzianità e ruolo, si riscontra che la distribuzione degli incentivi retributivi è, in larga parte, “a pioggia”. In alcuni casi si tende a giustificare questo comportamento con la difficoltà di disporre di strumenti di valutazione coerenti con le specificità della pubblica amministrazione. Credo che questo alibi debba essere definitivamente sfatato, negli ultimi anni sono stati sviluppati e implementati in alcune amministrazioni (aziende sanitarie, università, enti locali, amministrazioni dello Stato) strumenti di valutazione innovativi ma perfettamente funzionanti; occorre, tuttavia, che il loro uso sia effettivamente incentivato. Ad esempio, perché non pensare di destinare maggiori risorse alle amministrazioni più “virtuose”, che sono state in grado di ridurre l’incidenza del proprio costo del personale e di correlare le retribuzioni ai risultati e alle competenze individuali?

Non si tratta, come ovvio, di un passaggio facile e privo di conseguenza; è sicuramente molto più comodo aspettare che alcuni problemi siano risolti (tra 10, 20 o 30 anni?) dall’invecchiamento naturale della popolazione e da provvedimenti che costituiscono “non scelte”, come il blocco del turnover. Ma credo sia una delle poche possibilità di riformare, davvero, la pubblica amministrazione e, con essa, il nostro paese.