

dalle performances alla accountability

Inviato da Fabiano Corsini

lunedì 01 marzo 2010

Ultimo aggiornamento martedì 04 maggio 2010

La Legge 150 /2009 e gli altri interventi legislativi che hanno interessato la organizzazione della Pubblica Amministrazione in questi ultimi mesi, si sono autodefiniti "riforma del lavoro pubblico" e sono stati presentati come facenti parte di un processo mondiale di riforma della regolazione, "regulatory reform", nell'ambito del quale il nostro Paese vuole collocarsi e svolgere un ruolo non meramente emulativo.

Una delle suggestioni, o se preferiamo uno dei principi guida, è quello di operare per una maggiore efficienza ed una maggiore efficacia delle attività della pubblica amministrazione, ottenute riformulando "organizzazione da una modellistica di tipo compliance based ad una performance based, da sistemi che privilegiano "attenzione alla conformità delle azioni rispetto alle buone norme (tecniche, amministrative, contabili, di legittimità) a sistemi che invece mettono al centro "attenzione alle performance ed al risultato.

Vogliamo notare, e ribadire, che questi nuovi provvedimenti si collocano in una scia, che ha visto il nostro Paese misurarsi con le tematiche della modernizzazione amministrativa fino dai primi anni 90, talvolta ed in alcuni campi anticipando dispositivi e impostazioni di quel GPRA che è del 1993.

La stagione delle riforme Bassanini ha introdotto una serie importante di novità, in gran parte omologhe all'indirizzo proprio della GPRA, e, più tardi, della Loi organique relative aux lois de finances LOLF francese (2001), impostate sulla predeterminazione delle strategie in rapporto a finalità, alla individuazione delle azioni appropriate, al controllo ed alla valutazione, previa corretta individuazione dei soggetti responsabili e una loro effettiva responsabilizzazione, in termini di riconoscimento di meriti (e dunque premi) e demeriti (e dunque sanzioni). Vorrei ricordare a questo proposito un elemento che nel dibattito e nella riflessione mi pare oggi risultino abbastanza marginali, a mio modo di vedere ingiustamente: quando nel 2000 si è compilato il testo unico degli enti locali, chiamiamo così il decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per la parte Seconda, "ordinamento finanziario e contabile", si è semplicemente addizionato (o collazionato) il testo del D.Lgs. 25 febbraio 1995 n. 77 Un testo di grande modernità, che segnò "introduzione di una metodologia sistemica nel ciclo di gestione delle risorse secondo "impostazione PPB: con la introduzione del PEG, del particolare linkage Bilancio- Bilancio Pluriennale Relazione Previsionale e Programmatica; con l'introduzione del Controllo di Gestione, articolato in PDO, rilevazione dei costi, dei proventi, dei risultati articolata per centri di costo, verifiche dell'efficienza e dell'efficacia. E, sempre il 77, la previsione di un rapporto annuale sui parametri gestionali; Non vado oltre, e non richiamo le altre pietre miliari del processo di modernizzazione degli anni 90, limitandomi ad evocare la privatizzazione del rapporto di lavoro, la separazione delle responsabilità politiche e gestionali, i nuclei di valutazione ecc. "In quegli anni è Franco Bassanini che parla oggi ricordando quel tempo - la struttura del Governo fu totalmente ridisegnata, riaggregando e riaccorpando i ministeri per missioni omogenee e diversificando i modelli organizzativi Sia pur con adattamenti e deroghe, furono largamente importati, nel settore pubblico, metodi gestionali e rapporti di lavoro da lungo tempo in uso nel settore privato (e nei sistemi amministrativi anglosassoni). Programmazione strategica, controllo di gestione, valutazione delle performance, responsabilità, merito, customer satisfaction cessarono di essere parole estranee alla cultura delle amministrazioni pubbliche e divennero, almeno sulla carta, strumenti ordinari della loro attività. Tra i primi al mondo, "Italia si dotò degli strumenti necessari per la digitalizzazione dell'amministrazione (dal documento elettronico alla firma digitale, dalla informatizzazione del fisco alla sperimentazione della carta d'identità elettronica). Il successo della autocertificazione faceva sperare in una rapida realizzazione del progetto di totale decertificazione e di radicale digitalizzazione e reingegnerizzazione delle amministrazioni delineato nel piano di e-government del 2000. L'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolazione prometteva un forte alleggerimento dei carichi regolativi e burocratici. Così alla fine del decennio, il rapporto OCSE del marzo 2001, sulla Regulatory Reform in Italia³, attestava gli "impressionanti progressi" realizzati in pochi anni dal nostro Paese sul terreno della qualità della regolazione, della semplificazione burocratica e dell'ammmodernamento dell'amministrazione, elencando dati positivi dei quali, per vero, né l'opinione pubblica né il ceto politico italiano sembravano consapevoli; Ecco, ho voluto fare questa premessa, per introdurre alcune domande; non proverò ad anticipare delle risposte, né mi rivolgo in modo diretto all'uno o all'altro degli esperti e degli amministratori cui poi dirò la parola. In definitiva, non mi aspetto neppure risposte precise: mi muove più che altro l'idea di introdurre delle sollecitazioni, e poi delle riflessioni che possano essere utili al nostro lavoro successivo. La prima domanda è strettamente consequenziale rispetto alla premessa: lo stesso Bassanini, dopo aver evocato i successi degli anni 90, da poi un giudizio abbastanza scoraggiato sui risultati che si sono effettivamente conseguiti nella pratica. La domanda allora è se ci sono motivi, ragioni, elementi di novità reale per i quali oggi possiamo e dobbiamo attenderci un esito diverso di questa nuova produzione normativa; se c'è un qualche motivo per il quale oggi possiamo o dobbiamo essere più ottimisti. La seconda domanda, rivolta soprattutto, riguarda il tema del modello implicito al sistema delle performances, performances based oriented come si è detto; un modello che in qualche modo assume che l'adozione degli strumenti tipici del settore privato consenta di gestire in maniera più efficiente e più efficace le organizzazioni pubbliche. Questo assunto pare dimenticare che nel privato vi è un giudice supremo in materia di esiti delle performances, cioè il mercato. Nel caso delle organizzazioni pubbliche, e segnatamente di un regime organizzativo che non fissa per queste organizzazioni né standards operativi,

né definisce funzioni fondamentali, né prevede segnatamente vincoli di parametrizzazione di costi e goals, il modello pare perdere gran parte della sua forza. La domanda fa riferimento alle chances di successo di una legislazione di questo tipo, in una fase in cui è aperta la questione delle funzioni fondamentali degli enti locali, e di una loro modalità di finanziamento connessa al tema del federalismo fiscale, e dunque — come fa la legge 42 2009 alla necessità di definire costi standard . Quali chances ci sono di sviluppare i due cammini, i due percorsi (riforma del lavoro pubblico e riforma del sistema di finanziamento delle autonomie) in modo coordinato? Una terza domanda, connessa alla precedente, riguarda un altro degli assunti del processo di modernizzazione: ovvero quello che un maggior livello di accountability, di trasparenza e di capacità di coinvolgere tutti i soggetti interessati nella lettura e nella valutazione dei dati delle pubbliche amministrazioni, e dunque del loro personale, possa aiutare a migliorare le performances; piacerebbe approfondire quali siano le ragioni che portano a condividere questa tesi, magari se esiste qualche caso documentato che la confermi. Un'ultima domanda , rivolta in modo particolare a chi si occupa di gestione delle risorse umane, è un po' insidiosa, ed io cercherò di formularla in maniera semplice e non cattiva. Il nuovo modello di valutazione è incentrato sulle persone, più che sulle organizzazioni. Pare non tenere adeguatamente conto della entità sociale dei risultati raggiunti, meno di quanto invece dedichi attenzione alla misurazione del contributo personale. E opera secondo una logica selettiva; si evoca il merito, ma in realtà tutta l'architettura è di tipo "selettivo". Si premia solo una parte delle persone e se ne esclude forzatamente un'altra; non si tratta tanto di differenziare (su cui nessuno discute) ma su includere ed escludere. In organizzazioni, fatte di persone, dove le persone sono anche numericamente preziose (sono una risorsa in diminuzione!!) questa logica non rischia di introdurre un ulteriore elemento di complicazione nelle attività di management delle risorse umane di competenza del dirigente?