

L'efficienza burocratica per legge?

Di Alessandro Natalini - Roma, 8 gennaio 2006

La proposta di Ichino

Pietro Ichino ha avanzato alcune proposte per migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni. L'indubbio merito di questa iniziativa è stato quello di far guadagnare al tema le prime pagine dei giornali nazionali dopo un lungo periodo in cui i problemi della burocrazia erano passati in secondo piano. Sembra però utile valutare nel merito queste proposte per capire se e come possono rappresentare un punto di riferimento per rilanciare il processo di riforma amministrativa.

In un primo tempo Ichino aveva messo a fuoco i problemi connessi alla produttività individuale dei lavoratori pubblici, concentrando l'attenzione sui "nullafacenti". In questa categoria aveva incluso tutti i lavoratori delle pubbliche amministrazioni che "vengono al lavoro solo quando fa a loro comodo, o non ci vengono proprio, perché ne hanno un altro, in nero, molto più redditizio; e quando vengono lavorano così poco e male che non si può affidar loro nulla di importante"¹. Per porre rimedio a questa forma di ingiustizia aveva avanzato la proposta di adottare una legge che prevedesse la facoltà per le pubbliche amministrazioni di licenziare ogni anno per i prossimi 3, l'1 % dei propri dipendenti individuati da un apposito organismo indipendente di valutazione secondo i criteri del minimo rendimento e della massima inutilità della prestazione lavorativa.

Questa proposta sembra essere stata di recente riassorbita all'interno di un progetto di legge che assume un raggio d'azione molto più ampio. Infatti, esso si concentra non solo e non tanto sulla produttività individuale dei nullafacenti, ma si spinge ad affrontare il più vasto ambito dell'inefficienza

¹ P. Ichino, *I nullafacenti*, Milano, Mondadori, 2006, 40.

delle pubbliche amministrazioni². L'idea di fondo sembra quella di intervenire sul sistema dei controlli interni che sembrava aver trovato un suo assetto con l'adozione del d.lgs. n. 286/1999, ma che poi è stato attuato in modo non formale presso una minoranza di amministrazioni³.

Una valutazione critica

Sotto il profilo del merito, la proposta Ichino si focalizza sull'introduzione dell'Autorità per la valutazione dell'efficienza e del personale pubblico che dovrebbe raccogliere l'eredità dell'attuale Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e di altre strutture che dovrebbero essere soppresse⁴. Il regime dettato per questa nuova struttura prevede alcune misure (requisiti soggettivi dei membri, meccanismi di nomina, regime di incompatibilità, disciplina delle responsabilità) finalizzate a renderla impermeabile al condizionamento degli interessi corporativi. Questo statuto di indipendenza riconosciuto all'Autorità, nella logica della proposta Ichino, è funzionale all'esercizio di alcuni dei compiti ad essa attribuiti.

Semplificando alquanto l'analisi, si può dire che questi compiti sono riconducibili a due ambiti. Nel primo rientrano quelli di conformazione, attraverso un potere di indirizzo a carattere vincolante, dell'organizzazione e delle modalità operative delle singole unità che, all'interno delle diverse amministrazioni, si occupano di controllo interno. Nel secondo quelli per

² Il riferimento è alla proposta elaborata da un gruppo di lavoro guidato dallo stesso Pietro Ichino e da Bernardo Giorgio Mattarella che è stata presentata il 14 dicembre 2006 al Presidente del Consiglio dei ministri Romano Prodi e presentata il 18 dicembre 2006 alla Camera (primo firmatario Lanfranco Turci) e al Senato (primo firmatario Antonio Polito).

³ Per un'analisi dello stato di sviluppo del controllo di gestione alla fine della XIV legislatura si veda Presidenza del consiglio dei ministri - Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive*, Roma, marzo 2006.

⁴ Si tratta delle unità di coordinamento dei servizi di controllo interno previste dal d. lgs. n. 286/1999 (Banca dati, Comitato tecnico-scientifico e Osservatorio), nonché del Comitato dei garanti di cui al d.lgs. n. 165/2001, art. 22 e dell'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito istituito dalla l. n. 3/2003, art. 1.

l'individuazione delle situazioni di esubero e per il sanzionamento dei comportamenti dei “nullafacenti”⁵. In particolare, con riferimento a questo secondo ambito di compiti la proposta Ichino sembra ipotizzare l'introduzione (probabilmente solo in via sostitutiva) di una nuova forma di valutazione dell'efficienza di tipo centralizzato, esterno, con valenze esplicitamente sanzionatorie.

Queste misure, ancorché apparentemente drastiche, rischiano a mio avviso di essere poco incisive. Infatti, è molto dubbio che le prescrizioni di carattere organizzativo dell'Autorità possano avere presso le amministrazioni pubbliche “riluttanti” molto più di un'applicazione formale. Per cui non sembra essere questo il rimedio per rendere adeguati i sistemi per il controllo dell'efficienza. Anzi, c'è il concreto rischio che l'attribuzione all'Autorità di un compito di “validazione periodica dell'attività di valutazione svolta dalle amministrazioni” (come previsto dalla proposta Ichino) possa creare le condizioni per rendere particolarmente macchinosi i processi di valutazione.

E appare molto problematico individuare dall'esterno delle amministrazioni pubbliche casi di scarsa produttività senza che siano stati attivati meccanismi di valutazione e senza che siano stati previsti indicatori e standard di efficienza. Nel concreto, per l'Autorità sarebbe almeno molto problematico “entrare” nei singoli uffici, distinguendo i casi in cui qualcuno non fa nulla per disfunzioni dell'organizzazione o per propria incapacità o per scarsa volontà. Anche in questo caso, al di là del contenzioso che si potrebbe generare, sembra lecito dubitare dell'effettiva incisività del meccanismo.

La proposta di Ichino, oltre a portare scarsi frutti, è criticabile anche sul piano dell'impostazione. Essa si basa sull'idea che l'efficienza sia il frutto dell'azione rigorosa di alcuni tecnici *super partes* che la impongono autoritativamente alle singole amministrazioni. L'approccio da seguire, dal mio

⁵ In ambedue i casi si prevede di collocare a disposizione le relative unità di personale, privandoli della parte variabile della retribuzione e ponendoli in mobilità obbligatoria.

punto di vista, è diverso, se non opposto. Infatti, l'efficienza è direttamente correlata al grado di responsabilità dei soggetti che operano all'interno di esse e alla capacità che si ha di alterare i meccanismi di incentivazione dei loro comportamenti. In questa prospettiva l'introduzione di un'autorità indipendente rappresenta un'ulteriore occasione (se ce ne fosse bisogno) per deresponsabilizzare ministri, servizi di controllo interno, Corte dei conti, servizi ispettivi, dirigenti e dipendenti pubblici. Per scaricare (a futura memoria) su questa nuova figura, secondo la vecchia logica del cambiamento per addizione, il compito di rendere più efficiente l'amministrazione. A mio avviso, per avere più efficienza ci vuole più responsabilità. E, sotto questo profilo, la proposta Ichino è sostanzialmente controproducente.

Sicuramente da accogliere è, invece, l'idea di rendere trasparente e partecipato il processo di controllo interno. Infatti, l'intervento diretto di coloro che sopportano gli oneri per l'inefficienza burocratica, la pressione (anche solo "potenziale") dell'opinione pubblica potrebbe intaccare il rapporto collusivo che in molti casi si è instaurato tra vertici politici, dirigenti pubblici e dipendenti, impedendo lo sviluppo dei sistemi di controllo interno. Tuttavia, sembra utile, ma non necessario che questa innovazione sia adottata con legge. Sul punto torneremo in seguito.

Sul piano del metodo, la proposta Ichino è a mio avviso criticabile in quanto non può che essere attuata in periodi medio-lunghi e perciò favorisce le resistenze al cambiamento. Quanto tempo ci vuole a darle attuazione? Una risposta a questo quesito non può che basarsi su stime azzardate e sicuramente approssimative. Usando un metro non particolarmente pessimistico si può ipotizzare che per l'adozione della legge, dei relativi decreti legislativi e dei regolamenti attuativi non ci vogliano meno di due anni. Gli effetti concreti sul grado di funzionamento dei sistemi di controllo interno si avrebbero in tempi molto differenziati e con esiti molto diversi in ciascuna

amministrazione, ma mediamente ci potrebbero volere almeno altri due anni. Si potrebbe dire “meglio tardi che mai”. Il fatto è che più lunghi sono i processi e più si diluisce la pressione dei vertici politici (quelli che spingono per il cambiamento) e dei gruppi di interesse che dovrebbero sostenere questi interventi. E, quindi, minore è la capacità di controbilanciare le resistenze di coloro per cui l'inefficienza pubblica rappresenta un beneficio. Del resto, un percorso fatto di Consigli dei ministri, di decisioni di commissioni parlamentari, di pareri espressi da amministrazioni e da ogni genere di istituzioni aumentano oggettivamente le occasioni per tendere “imboscate” volte a svuotare le istanze di cambiamento.

Inoltre, nel corso dei prossimi anni le strutture che attualmente già dovrebbero svolgere le attività di controllo interno nell'attesa della nuova riforma tenderanno a sospendere le iniziative maggiormente innovative (perché si sentono delegittimate, perché vogliono evitare di impostare un lavoro che potrebbe essere in seguito rivisto, ecc.). Per cui opereranno in regime di “ordinaria amministrazione” o entreranno in una fase di stasi. In sostanza: la strada della riforma per legge è oggettivamente un ostacolo molto serio ad ogni intervento a legislazione vigente che nel frattempo volesse essere intrapreso.

Infine, la proposta Ichino muove una battaglia contro un nemico piuttosto generico come l'inefficienza. Questo livello di indeterminatezza ha due effetti negativi rispetto al consenso che dovrebbe alimentare questa iniziativa. Da un lato, essa coalizza i fannulloni “dentro” con coloro che potrebbero svolgere un ruolo utile in un contesto diverso (nuove mansioni, diversi dirigenti, differenti procedure, alterazioni del sistema degli incentivi). Dall'altro lato, non individua sufficientemente una o più platee di beneficiari. Si indica contro chi si va, ma non è chiaro a favore di chi. E questo, a lungo andare, è un grave limite che rende più debole ogni processo di riforma.

Una proposta alternativa

Di seguito provo ad esporre per punti una proposta per affrontare il problema dell'inefficienza burocratica che segue un approccio diverso da quello di Ichino. A mio avviso l'attuale disciplina in materia di controlli interni è sicuramente migliorabile, ma, nel complesso, va bene ed è preferibile concentrare tempo e energie sulla sua piena attuazione. Se poi si apriranno occasioni per operare limitate modifiche e integrazioni normative sarà anche meglio, ma questo deve essere comunque un aspetto marginale rispetto alle complessive strategie di intervento.

Propongo invece che il Governo adotti in tempi brevi, anche molto brevi, un Piano straordinario (a carattere pluriennale con aggiornamenti a cadenza annuale) per l'efficienza della pubblica amministrazione che abbia il suo perno nella Presidenza del consiglio dei ministri e che trovi in essa una leadership politica chiaramente individuabile.

Questo piano dovrebbe essere realizzato essenzialmente attraverso direttive generali molto puntuali dei singoli ministri per l'attivazione di sistemi di valutazione, per l'attivazione dei servizi ispettivi e per la realizzazione di azioni straordinarie di recupero dell'efficienza.

Queste direttive dovrebbero individuare gli ambiti su cui concentrare gli sforzi della lotta all'inefficienza (*approccio selettivo*) e all'interno dei quali mettere a fuoco miglioramenti del livello di efficienza del servizio che abbiano un immediato vantaggio per uno specifico target di utenti. In questo modo sarebbe anche possibile catalizzare i consensi dei beneficiari, bilanciando meglio le possibili resistenze di coloro che, all'interno e all'esterno delle pubbliche amministrazioni, sfruttano la rendita del malfunzionamento delle burocrazie.

Il processo di formazione e di valutazione dei risultati di queste direttive dovrebbe essere assolutamente trasparente, adottando tecniche di consultazione e forme di *public review* cosa che non appare contrastante con l'attuale normativa in vigore. Il mancato raggiungimento degli obiettivi di miglioramento dell'efficienza da parte di ciascuna struttura, sulla base della normativa vigente, dovrebbe essere valutato ai fini della responsabilità dirigenziale.

Questa proposta non è una panacea. E' probabilmente banale. Ma, credo abbia il pregio, almeno, di chiamare ognuno, il Governo in primo luogo, ad addossarsi le proprie responsabilità sull'efficienza delle pubbliche amministrazioni. Adesso.

Il testo del Progetto di legge per l'istituzione dell'Authority sul pubblico impiego presentato da Pietro Ichino e Bernardo Giorgio Mattarella è reperibile alla pagina: http://www.astrid-online.it/Riforma-de1/Atti-parla/progetto_legge_authority_pubblico_impiego_Ichino-Mattarella_18_12_06.pdf