

## **La riforma aziendalistica delle PA: superare il fallimento per puntare al rilancio** (di Carlo D'Orta)

Il riferimento al mondo delle imprese per modernizzare la pubblica amministrazione è la sostanza del *New Public Management*: ricetta che, nata nel regno Unito e negli USA, si è diffusa alla fine del secolo scorso in tutti i Paesi occidentali.

Anche in Italia il progetto apparve da subito condiviso, politicamente bipartisan e con solide basi scientifiche. Basti pensare che primo concreto iniziatore ne fu nel 1992-93 Maurizio Sacconi (d.lgs 29/1993), supportato da una Commissione di esperti che comprendeva nomi come Tiziano Treu, Franco Carinci, Mario Rusciano, Gaetano D'Auria, Lorenzo Zoppoli e altri; che la riforma fu perfezionata nel 1993-94 da un ministro come Sabino Cassese; che nel 1997-98 accanto a Franco Bassanini sedette, come strettissimo collaboratore, un uomo e giuslavorista della tempra di Massimo D'Antona; e, ancora, che non meno convinta fu l'adesione al progetto di riforma manageriale dell'amministrazione pubblica di Franco Frattini, cui si deve tra l'altro, nel 2001-2002, il primo forte ed efficace tentativo di attuare davvero, nei ministeri, il sistema di pianificazione degli obiettivi e valutazione dei risultati di gestione delineato dal d.lgs 286/1999.

Purtroppo oggi, a distanza di anni, è inevitabile guardare con disillusione al percorso compiuto. Non tutto ciò che si è fatto dal 1992 al 2011 è da buttare. Ma tutti i temi centrali della riforma - "privatizzazione" del rapporto di lavoro, introduzione di "regole e metodi manageriali" nella *governance* e nella gestione, flessibilità dell'organizzazione, impiego flessibile delle risorse umane, controlli di risultato più che di regolarità - accusano gravissime deviazioni rispetto all'obiettivo originario. E' difficile negare che a 20 anni di età la riforma risulti fallita, pesantemente fallita.

La prima debolezza è che resta ancora irrisolto il vero nodo mai sciolto: chi sia il cosiddetto "datore di lavoro" nelle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, se si vuole che esso sia "il dirigente", di quale reale autonomia operativo/gestionale questo "dirigente-datore di lavoro" goda rispetto alla politica. Non è in discussione il diritto della "buona" politica di esercitare, in base ai principi democratici, la *governance* dell'amministrazione. Ma ciò ribadito, si vuole davvero che i dirigenti pensino ed operino da managers attuando senza interferenze e condizionamenti gli obiettivi di mandato ricevuti, oppure li si vuole "precari" e asserviti alla "cattiva" politica, utili solo ad assumere la responsabilità formale di scelte fatte in altre stanze?

La seconda debolezza è l'accentuato strabismo individuo-centrico che ha progressivamente pervaso il nuovo assetto: si è finto di credere - spesso per mere ragioni di comunicazione politica e ricerca di facile consenso - che la efficienza/qualità dell'amministrazione consista nelle prestazioni, premi e punizioni dei singoli dipendenti. E invece essa sta nella misurazione/valutazione/miglioramento di servizi e prestazioni (*output*) resi dalla amministrazione come organizzazione. Questa è l'unica cosa che davvero interessa alla collettività degli utenti.

Terza debolezza è, infine, la iper-regolazione e iper-procedimentalizzazione di tutto quello che concerne la gestione delle risorse umane (valutazione, disciplina, retribuzione variabile, mobilità, reclutamento). Analizzando, oggi, la "cosiddetta" privatizzazione dei rapporti di lavoro nelle PA e i suoi meccanismi operativi - densi di obblighi di motivazione, procedure formali, vincoli e limiti - viene infatti da chiedersi se non siamo di fronte ad un mero travestimento, con il vecchio diritto amministrativo del pubblico impiego camuffatosi, ma solo nelle forme e non nella sostanza, da diritto del lavoro privato.

Tutti questi problemi, fallimenti e sviamenti della riforma hanno, naturalmente, diverse ragioni, variamente intrecciate nel corso di questi 20 anni trascorsi dalla prima legge-delega 421/1992 e dal d.lgs 29/1993. Ma le cause principali sono tre:

- a) la resistenza della politica ad accettare davvero la perdita di controllo diretto sulle attività di gestione delle risorse (finanziarie e umane) delle amministrazioni, con il suo corollario di progressiva e pervasiva "fidelizzazione" della dirigenza;

- b) la pressione dei sindacati per appropriarsi di poteri di cogestione delle risorse umane, caratterizzata da esiti altalenanti a seconda delle stagioni politiche e del prevalere, nel Governo e nel legislatore, ora di una visione liberista/aziendalista ora, all'opposto, di un approccio "sociale" orientato alla ricerca del sostegno politico (dei sindacati);
- c) il sempre più imminente conflitto tra esigenza di investire sulla modernizzazione dell'amministrazione ("non si fanno riforme senza soldi", recita un vecchio e saggio adagio) ed esigenza di tagliare drasticamente e per lo più in modo lineare (cioè in modo rozzo ma facile) la spesa delle amministrazioni pubbliche.

Oggi, nel pieno di una crisi economica ancora più grave e globale di quella dei primi anni '90, non è più consentito perseverare negli errori.

E' necessario restituire alle pubbliche amministrazioni funzionalità, efficienza e dignità per l'altissima funzione pubblica loro affidata. Il che significa legalità ed economicità di azione, rispetto innanzi tutto per cittadini-utenti, senso della missione.

E' necessario attuare davvero la distinzione tra politica e amministrazione, garantendo il diritto di *governance* della politica ma anche la vera autonomia operativa della dirigenza. Una dirigenza che deve essere riorganizzata come carriera, scelta con una selezione centralizzata e di altissima qualità, educata al senso di appartenenza all'Istituzione, perché qui sta la forza e il valore etico e sociale della pubblica funzione.

E' infine necessario che la "buona" politica e una dirigenza resa davvero professionale e manageriale realizzino una seria, rigorosa e intelligente *spending review*, antidoto agli sprechi e alternativa ad insensati e distruttivi tagli lineari. E' questa la via maestra perché le limitate risorse disponibili tornino ad essere utilizzabili per il bene del Paese.