



ASSOCIAZIONE ITALIANA PER
LA DIREZIONE DEL PERSONALE

LINEE PROGRAMMATICHE SULLA RIFORMA DELLA P.A.

IL CONTRIBUTO AL *PIANO INDUSTRIALE* DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA PER LA DIREZIONE DEL PERSONALE

L'obiettivo di affrontare i problemi della Pubblica Amministrazione come sistema, con un **Piano Industriale**, è un sforzo che, come Associazione Italiana per la Direzione del Personale, riteniamo meriti un **sostegno convinto**. Come ben sottolinea il documento, si tratta di tema cruciale per il Paese, che non può fare a meno di una pubblica amministrazione che funzioni decisamente meglio.

Responsabilizzazione individuale a ogni livello, **merito** e **trasparenza**, non solo sulle procedure, ma soprattutto sul **funzionamento interno** e su **obiettivi** e **risultati** dei servizi resi ai cittadini, sono principi e valori fondamentali che devono essere condivisi e concretamente perseguiti.

Il tema della **responsabilizzazione**, nel Piano, riguarda innanzitutto i doveri dei dipendenti, riguardo ai quali sono stati assunti provvedimenti legislativi concreti, ma riguarda soprattutto i **datori di lavoro** della P.A. (i Dirigenti), anche per quanto attiene la capacità di gestione di regole, coerenti con gli obiettivi che il Piano si pone.

AIDP, che è un'Associazione di direttori, manager e specialisti delle risorse umane e di organizzazione, ritiene che questo sia un nodo fondamentale a cui porre grande attenzione (che però non può essere separato da quello della responsabilità della politica e degli amministratori).

Si propongono più sotto alcune considerazioni di merito che vanno viste come spunti di approfondimento per la realizzazione di un Piano cui siamo pronti a dare un contributo, mettendo a disposizione il nostro grande bagaglio di esperienze, competenze e conoscenze sulle tematiche sopra accennate, in quanto riteniamo che rappresenti una opportunità di cambiamento per il nostro sistema paese.

1. Insieme alla questione di chi la governa, c'è sicuramente il tema di una **razionalizzazione del sistema complessivo delle P.A.** Su questo, accanto ai necessari e urgenti investimenti volti alle **tecnologie**, il Piano prevede il riordino del sistema degli **strumenti del ministero** stesso -CNIPA, Formez, ARAN, ecc...-. Anche alla luce della prospettiva del federalismo fiscale, auspichiamo si vada oltre il sistema dell'amministrazione centrale, per porsi l'obiettivo di una rivisitazione complessiva non solo in termini di soppressione di organismi inutili, di superamento di sovrapposizioni e di dispersioni di competenze, ma anche in termini di promozione della **cooperazione tra diverse organizzazioni**, al centro e in periferia, nel sistema delle autonomie. L'incentivo forte alla gestione integrata di molte funzioni di servizio e di supporto interno, in primis **l'ICT e la gestione delle risorse umane**, da parte degli enti locali dovrebbe essere un esempio di soluzione utile, che vede già delle buone prassi che vanno diffuse ed estese.
2. Vedere i problemi di sistema non significa indulgere in una visione della Pubblica Amministrazione come un tutto indifferenziato. Spesso si scambia la parte (l'amministrazione centrale) per il tutto, generando delle norme di difficile applicazione. Anche una percezione diffusa di **inefficienza ed inefficacia** della P.A. non aiuta a portare in evidenza le **eccellenze** presenti all'interno delle varie strutture. Va dato atto, nella presentazione del Piano Industriale, della sottolineatura dell'esistenza di un capitale umano di tutto rispetto nelle P.A. sul quale molto c'è ancora da fare in termini di **cultura della responsabilità** e di sviluppo e valorizzazione delle **competenze e conoscenze**. Inoltre l'utilizzazione del sito ministeriale per rendere note le migliori pratiche, tende ad offrire un quadro più articolato e veritiero delle pubbliche amministrazioni.
3. Altrettanto opportunamente il Piano afferma che il **Dirigente** è "il cardine della manovra di miglioramento" e va "reso il più possibile autonomo nell'uso delle risorse umane e finanziarie". Ci permettiamo di sottolineare come ogni azione di sistema, (i monitoraggi sui costi, le operazioni di trasparenza, gli organismi centrali sulla valutazione), dovrebbe essere vista in termini di **forte sostegno a questo ruolo**, sostegno accompagnato dalla **responsabilizzazione**. Solo la visione di una P.A. come insieme di organizzazioni diverse lascia spazio al ruolo fondamentale del manager pubblico, mentre ci allontana dal risultato ogni approccio *dirigistico*, che parta dalla visione della P.A. come di un *moloch* da governare con l'esclusiva forza della legge, dal centro.
4. Ostacoli all'autonomia e alla responsabilizzazione dei manager pubblici sono derivati sicuramente dal lato della **contrattazione**. A questo proposito, non tanto il Piano Industriale, quanto il ddl delega applicativo affida in buona parte la maggiore capacità di rendere più "produttiva" l'amministrazione (vedi legge delega, art. 2) a un **diverso equilibrio tra contrattazione e legge**. Il comma 2 di detto articolo fa riferimento alle materie dell'organizzazione degli uffici, alla valutazione e agli

incentivi, al regime di responsabilità, alle progressioni professionali “a carattere concorsuale”. Ora, la stessa norma citata e che si vuole ulteriormente applicare con i decreti delegati, cioè il Testo Unico sul Pubblico Impiego, rinvia la regolazione di queste materie agli “atti organizzativi”. Questo è un **punto** secondo noi **delicato e critico**. Dal decreto nr. 29 del '93 in poi, (la privatizzazione), la materia dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane è (in gran parte) materia dei Dirigenti. Inoltre, l'autonomia organizzativa degli enti locali è costituzionalmente garantita. Quindi, in merito alle materie citate, vi è sicuramente un tema di presenza sindacale nelle norme contrattuali e, soprattutto nella prassi decentrata, del perdurare di forme di consociativismo che non ci sembrano coerenti con i concetti di responsabilizzazione, obiettivi e risultati, richiamati nel Piano.

5. Un punto che necessita approfondimento è anche quello della **valutazione**. L'obbligo alla valutazione è già previsto dai contratti (dal 1983!), e ha dato risultati largamente **insoddisfacenti**. Bisognerebbe partire da un'analisi di quello che è successo e tener conto che, se non ci sono le condizioni organizzative, i sistemi operativi funzionano male e, talvolta, generano effetti perversi. In particolare, la valutazione applicata ai **sistemi premianti** comporta **un'attenta analisi costi/benefici**. Un rischio, ad es., è di indurre le strutture valutate a concentrarsi su obiettivi di breve periodo o a quelli più facilmente soggetti a valutazione, a scapito di obiettivi di medio-lungo termine o di più complessa valutazione. Spesso nelle organizzazioni si mettono in campo pratiche di inganno o raggirio delle procedure di valutazione.

Quanto poi all'estensione obbligatoria a tutti i dipendenti, quindi l'obbligo di impiantare sistemi di valutazione individuale, ci permettiamo di osservare come, anche qui, sia necessario mettere in campo **strumenti, tecniche e processi** che garantiscano il risultato del “**pay for performance**”, cosa sinora raramente avvenuta anche per i Dirigenti. Questo per evitare costi certi a fronte di risultati non misurabili. Il Piano infatti parla di introdurre la “figura del **datore di lavoro politico-amministrativo**, che in base alla legge impartisce le direttive ai dirigenti pubblici”, cui si dovrebbero imputare i fallimenti delle Amministrazioni, come avviene per l'impresa privata. Ora, siccome i dirigenti sono i datori di lavoro nelle P.A. (e il d.d.l. lo ribadisce), probabilmente si intende distinguere il datore “amministrativo” dal datore “politico-amministrativo”. La sostanza è, se abbiamo capito, che si vogliono introdurre sanzioni per i politici amministratori che siano diversi da quelli del consenso democratico. Tema interessante, che merita sicuramente un approfondimento. La trasparenza dei fatti gestionali, la supervisione di organismi di valutazione vanno in questo senso. L'organizzazione del benchmarking andrebbe anche nella stessa direzione. E' necessario capire se questi meccanismi riescono a controbilanciare le logiche del consenso politico, o meglio a influire su quelle.

Rimane aperto anche un altro problema, rispetto alla dizione più tradizionale del “datore di lavoro amministrativo”. Perché è mancato sinora (con qualche eccezione) **lo spirito e il comportamento del datore di lavoro pubblico, nel dirigente**, che dovrebbe essere colui che presidia il funzionamento “aziendale” delle P.A.? Dato che un limite al ruolo del manager pubblico è comunque l’interesse o meno del politico/amministratore al funzionamento organizzativo, il problema dei comportamenti virtuosi del datore “politico-amministrativo” è imprescindibile. Da più parti viene anche sottolineato, secondo noi a ragione, come i comportamenti dei “datori di lavoro” come intesi dal decreto 29, i dirigenti, siano stati condizionati dalla **scarsa distinzione e contrapposizione degli interessi** tra gli stessi e i lavoratori, soprattutto ai tavoli della contrattazione. Si pensi all’effetto deresponsabilizzante che comporta l’attuale meccanismo dei fondi incentivanti, che prima vengono stanziati e poi se ne determina l’utilizzo. Una volta stanziati, secondo tradizione, sono considerati dovuti. Quindi noi riteniamo che anche a questi meccanismi si tratti, tra l’altro, di porre mano.

6. Un’ultima considerazione si collega sempre al tema precedente e riguarda l’**ARAN**. Concordiamo che la linea del riordino debba andare “nel potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e delle autonomie locali”. L’assoluta mancanza nell’ARAN di una natura di **rappresentanza datoriale** è ulteriore elemento di deresponsabilizzazione nella gestione dei contratti che le organizzazioni datoriali stesse devono poi operare.

Roberto Savini Zangrandi
Presidente Nazionale AIDP