

NOTA ISRIL ON LINE

N° 7 - 2017

**CI RISIAMO:  
DOPO I FANNULLONI DI BRUNETTA,  
GLI ASSENTEISTI DELLA MADIA.  
UN DIVERSIVO PER  
L'OPINIONE PUBBLICA**

Presidente prof. Giuseppe Bianchi  
Via Piemonte, 101 00187 - Roma  
[gbianchi.isril@tiscali.it](mailto:gbianchi.isril@tiscali.it)  
[www.isril.it](http://www.isril.it)

*istituto*  
*di studi sulle relazioni*  
*industriali e di lavoro*



## **CI RISIAMO: DOPO I FANNULLONI DI BRUNETTA, GLI ASSENTEISTI DELLA MADIA. UN DIVERSIVO PER L'OPINIONE PUBBLICA**

**di Giuseppe BIANCHI**

1) Ci risiamo: dopo i fannulloni del Ministro Brunetta, gli assenteisti del Ministro Madia in una nuova campagna mediatica destinata a mostrare i muscoli riformistici del Governo. Ma la questione solleva una domanda: che tipo di dirigenza e di organizzazione esiste nella P.A. se occorre far intervenire la legge per garantire il minimo sindacale: la presenza ed un rendimento decente del dipendente pubblico?

In ben altri termini è la questione posta nel settore privato. Se c'è un intervento della legge è a tutela del dipendente contro gli eccessi discrezionali del potere manageriale.

Ma una domanda ne chiama un'altra: sono passati più di un quarto di secolo dalla privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico e del nuovo regime della dirigenza pubblica, i cui livelli retributivi sono stati quasi allineati a quelli del settore privato. Allora si diceva che il dirigente pubblico veniva dotato dei poteri dell'imprenditori privato e che il nuovo status giuridico del dipendente pubblico avrebbe rimosso le rigidità all'origine dell'immobilismo organizzativo della P.A. Anzi, per dare ancora più incisività a tale svolta, furono introdotti nuovi istituti, tratti dal mondo privato, quali i servizi di audit interno, nuclei di valutazione, professionalità esterne per gestire i processi di pianificazione, di budgeting, di controllo e così via.

Come si può pensare allora che si è tornati al punto di partenza e che occorra ricorrere al rigore della legge per assicurare una prestazione normale?

Non è forse il caso di riconsiderare alcuni presupposti che sono stati all'origine di una assimilazione troppo affrettata dell'organizzazione pubblica a quella privata? Le istituzioni e le regole che governano il mercato dei beni privati sono diverse da quelle che regolano il mercato dei beni pubblici.

Il mercato dei beni privati e le strutture che vi operano godono di elevati margini di autoregolazione nel rapportarsi con la domanda dei consumatori e per soddisfarla nel rispetto dei vincoli della competitività imposti dalla concorrenza.

Ben diverso è il mercato dei beni pubblici ed il posizionamento delle strutture organizzative. Le decisioni politiche interpretano gli interessi generali della collettività ed esprimono la domanda da soddisfare. Le strutture burocratiche sono chiamate a trasformare gli input politici in azioni amministrative nell'ambito di un complesso di leggi che spesso sconfinano negli atti amministrativi quando non diventano veri atti amministrativi.

Il rapporto politica-amministrazione, con tutti i suoi riflessi sulla gestione, è un dato strutturale che non conoscono le strutture private e che ne demarcano una forte differenza.

Anche per quanto riguarda l'assimilazione del dirigente pubblico al datore di lavoro privato l'affermazione appare priva di fondamento. Il dirigente pubblico si trova tra l'incudine del potere politico ed il martello del potere

giudiziario. Ogni sua decisione è politicamente valutata e la conseguente azione amministrativa può essere sottoposta al vaglio delle diverse magistrature sulla base di valutazioni formali che prescindono dal risultato raggiunto. Un contesto che scoraggia il suo farsi veicolo di un progetto innovativo ed incentiva comportamenti opportunistici.

2) Il rapporto politica-amministrazione rimane il nodo irrisolto della riforma della nostra P.A. Le variabili legate alla costruzione del consenso politico tendono a prevalere su quelle dell'efficienza gestionale. Nè vale richiamare la distinzione semantica fra poteri di indirizzo e di controllo affidati alla politica e i poteri di amministrazione attiva riservati alla P.A. Se si guarda alle esperienze condotte all'estero, le più significative sul piano dei risultati, sono quelle dei paesi anglosassoni che, non avendo un diritto amministrativo pubblico, invasivo come il nostro, hanno adottato soluzioni istituzionali e tecniche di gestione in grado di precisare e garantire la trasparenza e la coerenza dei rapporti tra politica ed amministrazione.

E' il caso inglese ove la trasformazione degli "input politici" in azioni amministrative è regolata da "patti di servizio pubblico" stipulati tra l'autorità politica e i "dipartimenti" e le "agenzie" cui competono la responsabilità esecutiva dei programmi. L'autorità politica, dotata delle competenze necessarie, esercita funzioni di programmazione strategica e di controllo e, a differenza di quanto avviene in Italia, essa non è responsabile dei singoli atti amministrativi. I "dipartimenti" e le "agenzie", che occupano circa l'80% del "civil service" inglese, si muovono in una logica organizzativa orientata al risultato, anche perché la legge non regola l'organizzazione burocratica.

L'esperienza USA ha preso corpo, a partire dal 1993 (stessa data dell'Italia), con un documento varato dal Congresso (Government Performance and Result Act) di non più di 8 pagine che impone a tutte le Agenzie, dipartimenti, enti o uffici pubblici dello Stato Federale di elaborare e presentare un piano strategico riferito ai prossimi 5 anni ed articolato in piani annuali di prestazione in cui sono identificati gli obiettivi e gli indicatori di "performance" per la valutazione dei risultati.

L'esperienza USA propone un obiettivo di "reinventing government" che prevede una riconsiderazione critica delle missioni affidate alle diverse strutture organizzative mentre il più pragmatico approccio inglese si concentra sul "reeengineering" dei processi operativi in un'ottica di recupero produttivistico nell'uso delle risorse pubbliche.

3) Si dirà che le esperienze estere citate sono maturate in contesti istituzionali ed organizzativi lontani dal nostro. Ma anche il nostro Paese si è dato indirizzi politici che evocano processi di programmazione strategica. L'avvenuta ristrutturazione del bilancio pubblico parla di "funzioni obiettivo" nell'intento di definire politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative con indicatori di efficacia e di efficienza. Come già ricordato, si sono create anche nuove strutture tecniche a sostegno di un più efficace controllo direzionale nelle singole strutture organizzative.

Risultati sono stati ottenuti nel rendere più trasparenti e governabili i flussi della spesa pubblica. C'è stata la politica dei risparmi, avvenuta

attraverso tagli di spesa, per lo più orizzontali, che non ha modificato l'allocazione delle risorse in funzione dei nuovi bisogni della collettività, né ha migliorato il funzionamento della macchina amministrativa.

4) Che cosa fa pensare che le cose possano cambiare? Nel settore privato e soprattutto nel settore industriale si punta molto sulle tecnologie digitali quale opportunità per un recupero competitivo (Industria 4.0.). Due sono i principali connotati di queste tecnologie: grazie al volume di informazioni, oggi disponibile, i "big data" si è meglio in grado di percepire come evolvono le preferenze dei consumatori; in secondo luogo le stesse tecnologie sono in grado di orientare i processi di pianificazione delle risorse di impresa, di flessibilizzare i processi produttivi, di coordinare, in forma automatica l'utilizzo degli impianti, di simulare i contenuti e i risultati di sperimentazioni innovative.

Il quesito che si pone è se questa fase evolutiva della tecnologia possa offrire una piattaforma in grado di creare nuove convergenze a favore di un rinnovamento della P.A.

Gli esperti dicono di sì, pur tenendo conto della diversa natura dell'azione amministrativa.

Le difficoltà nascono dal creare le condizioni ambientali compatibili con le nuove tecnologie per evitare, come già avvenuto nel passato, che vengano svuotate di ogni capacità innovativa. La stessa esperienza condotta nei settori industriali in precedenti fasi di svolta tecnologia (ICT) ha segnato un ritardo nei risultati aziendali in termini di nuovi modelli di business e di efficienza organizzativa per le difficoltà di trovare le professionalità appropriate e di recuperare la necessaria flessibilità adattiva delle strutture e procedure di lavoro.

Non a caso si parla oggi di Industria 4.0 per individuare un insieme di interventi per consentire al maggior numero di imprese di entrare nella nuova economia digitale.

Nessuno è tanto arrogante da negare che all'interno delle P.A. ci siano gruppi di lavoro che da tempo si sono posti un problema analogo a quello in corso nell'industria privata. Il fatto è che il messaggio che arriva all'opinione pubblica non è il loro, cioè un progetto P.A. 4.0.

E' la riproposizione di un vecchio diversivo: prendersela con i fannulloni e gli assenteisti. Una soluzione grata al grosso pubblico e nello stesso tempo protettiva del vero nucleo di interessi, gli alti livelli del mondo politico, burocratico e delle varie magistrature, che avrebbe più da perdere da una vera riforma della P.A.

I Sindacati potrebbero ritrovare un nuovo ruolo riattivando la normale dialettica, questa sì comune al settore privato come al settore pubblico, che oppone gli interessi dei lavoratori rappresentati a quelli dell'alta dirigenza che occupa i punti chiave del potere burocratico. Perché nel cambiamento i lavoratori troverebbero spazio per migliori retribuzioni e maggiore valorizzazione professionale e perché nel cambiamento i loro interessi coinciderebbero con quelli più generali della collettività.