

IL PROBLEMA
DEL RENDIMENTO INDIVIDUALE:
PUBBLICO E PRIVATO A CONFRONTO

*Relazione di Pietro Ichino
al Convegno Gidp
Milano – 29 marzo 2007*

Che cosa non ha funzionato nella “privatizzazione” del 1993

- si distingue la responsabilità di indirizzo politico da quella gestionale
- si parifica il r.d.l. pubblico a quello privato (escluse solo assunzioni e promozioni)
- si sancisce la natura contrattuale del rapporto, sul piano individuale e collettivo
- si danno *maggiori poteri* alla dirigenza e alla coalizione sindacale
- **ma manca la molla che muove il dirigente privato: la sanzione del mercato**

If no **exit**, at least **voice**

- nel mercato, l'utente sanziona l'inefficienza rivolgendosi altrove: *exit*
- alternativa all'opzione *exit* – quando non suo utile complemento – è la possibilità di farsi sentire, protestare, interferire: *voice*
- **nella nostra p.a. oggi non si dà al cittadino né *exit* né *voice***
- donde anche il difetto della *loyalty* (Hirschman)

L'abdicazione della dirigenza pubblica

il difetto totale degli incentivi
ha prodotto lo **scambio perverso**
tra esenzione di fatto dalla responsabilità
dirigenziale per il *management* ...
... ed esenzione di fatto dalla responsabilità
contrattuale e disciplinare per i dipendenti
(tanto, “paga Pantalone”)

Le responsabilità disattivate

1. gli aumenti contrattuali senza logica né freni
2. l'irrilevanza dell'impegno individuale
3. la paralisi del potere disciplinare
4. l'eclissi della “responsabilità dirigenziale” come responsabilità distinta da quella disciplinare
5. l'obliterazione del “buon andamento” della p.a. (art. 97 Cost.) come interesse preminente

Le responsabilità disattivate

1. aumenti contrattuali senza freni

	aum. 2004 su 2000	aum. 2005 su 2000
<i>ENTI LOCALI</i>	22,5	24,4
<i>ENTI SANITARI</i>	23,9	25,4
INDUSTRIA E SERVIZI (AZ. PRIVATE)	12,2	15,1
INFLAZ. PROGR.	6,7	8,4
INFLAZ. REALE	10,5	12,6
Fonte: Aran, <i>Rapporto trimestrale</i> , Agosto 2006		

Le responsabilità disattivate:

2. Irrilevanza dell'impegno individuale

- la legge sancisce la responsabilità individuale per la quantità e qualità del lavoro (artt. 2, c. 2°, t.u. 2001 e 2104 c.c.)
- ma i sindacati del settore ne rifiutano esplicitamente la misurazione e valutazione
- una riduzione del difetto dei più inefficienti consentirebbe un recupero rilevante di efficienza complessiva

segue:

la generalizzazione indebita

- l'omissione del controllo e della valutazione è alla base del *discredito ingiustamente indifferenziato* che colpisce il p. impiego
- attivare la cultura della valutazione e della misurazione è un passaggio indispensabile per la rivalutazione del lavoro pubblico

Le responsabilità disattivate

3. Paralisi del potere disciplinare

- procedimenti disciplinari macchinosi
- i circoli viziosi che impediscono la sanzione disciplinare
 - la tolleranza passata diventa “dovuta”
 - l’ostacolo della “parità di trattamento”
 - la rarità della sanzione ne aumenta la gravità
- l’equivoco tra responsabilità penale e disciplinare
- per il dirigente solo disincentivi all’esercizio del potere disciplinare

Le responsabilità disattivate

4. Eclissi della resp. dirigenziale

“I risultati negativi ... della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi ... comportano per il dirigente interessato la revoca dell’incarico ...

“... Nei casi di maggiore gravità, l’amministrazione può recedere dal rapporto di lavoro”

(art. 21 del d.lgs. n. 29/1993 e del t.u. 2001)

Le responsabilità disattivate

5. Obliterazione di un principio costituzionale fondamentale

- Art. 97 Cost.: *“I pubblici uffici sono organizzati ... in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”*
- Ma oggi nella p.a. sull'interesse pubblico prevale sistematicamente l'interesse degli addetti. Per es.:
 - in materia di mobilità (artt. 51 t.u. e 2103 c.c.)
 - di eccedenze di personale (artt. 33-34 t.u.)
 - di controllo dei costi (artt. 18 e 58-61 t.u.)

L'irresponsabilità circolare

- il sindacato: *“responsabili dell’inefficienza sono i dirigenti: non fanno il loro mestiere”*
- i dirigenti: *“non siamo responsabili perché di fatto non abbiamo i poteri”*
- il sindacato: *“no al potere di trasferire o differenziare i trattamenti unilateralmente, perché verrebbe usato secondo logiche clientelari”*

Che fare? L'opzione *exit come* fattore di equità ed efficienza

- meccanismi di mercato possibili nel settore pubblico: ad es. nella scuola, nella sanità
- il sistema dei *vouchers*
- mettere gli sportelli in concorrenza tra loro
- il “cinque per mille”

**ma i meccanismi di mercato
non si possono introdurre dappertutto**

Come dare voce ai cittadini dove non opera il mercato

- *civic auditing*: il “tesoro nascosto”
- il principio della *disclosure* totale:
 - prima in Svezia e Paesi scandinavi
 - poi anche in GB e NL
 - il *Federal Funding Accountability and Transparency Act 2006* negli USA
- la *public review* e il confronto tra intelligenze e metodi diversi di valutazione e misurazione
- l'*Internet-based Reputation System*
- il *rating* individ. basato sulla valutazione degli utenti:
l'esperienza modenese della *balanced scorecard*

Attivare la cultura della valutazione

- attivare organi indipendenti di *valutazione all'interno* delle amministrazioni
- attivare la capacità di *valutazione esterna*, degli osservatori qualificati
- mettere in comunicazione e “concorrenza” le due valutazioni (*public review*)

Perché una *Authority* per l'amministrazione pubblica

- come occorre un'Autorità antitrust per la garanzia dell'opzione *exit* (mercato) ...
- ... dove è impossibile garantire l'*exit*, occorre un'Autorità per garantire la *voice*
- per garantire alla cittadinanza l'accessibilità totale dei dati e la possibilità di interferire nelle scelte della p.a., di stimolare la sua capacità di auto-valutazione
- affidare questa funzione al Cnel?

I compiti essenziali dell' Authority

- esigere la costituz. dei *nuclei di valutazione* in ciascun comparto (legge n. 286/1999)
- garantirne l'*indipendenza*
- stabilire il *benchmark*, diffondere esperienze e tecniche di valutazione
- garantire la *trasparenza*: accessibilità totale e immediata dei dati
- promuovere il metodo della *public review*, garantire l'apertura al contributo dei cittadini
- attivare rilevazioni dirette solo *in via sussidiaria*

Con la cultura della valutazione, ripristinare la cultura delle regole

- l'amministrazione pubblica è oggi una delle zone del tessuto sociale dove è più elevato e grave il tasso di *ineffettività della legge*
- voltar pagina è condizione indispensabile per il rafforzamento della *cultura della legalità*, prima ancora che per il rilancio di una *politica sociale* degna di questo nome