

**TRASPARENZA
GOVERNO PER OBIETTIVI
E VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA
NELLE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE**

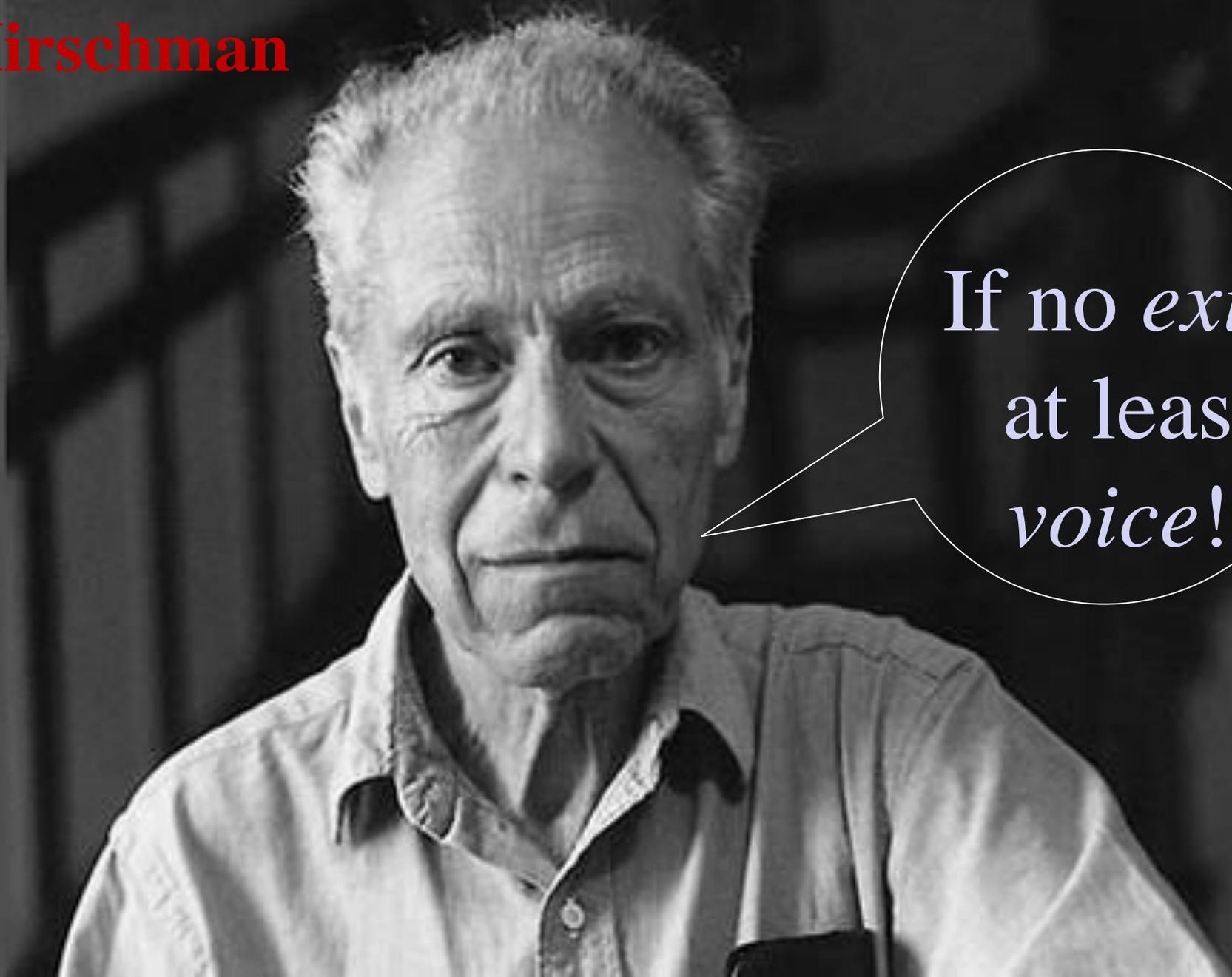
*Conferenza-dibattito di Pietro Ichino
promossa dalla **Agenzia Territoriale
per la Casa del Piemonte centrale**
Torino, 20 giugno 2016*

Che cosa manca nella «riforma Cassese» 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**



**Albert O.
Hirschman**



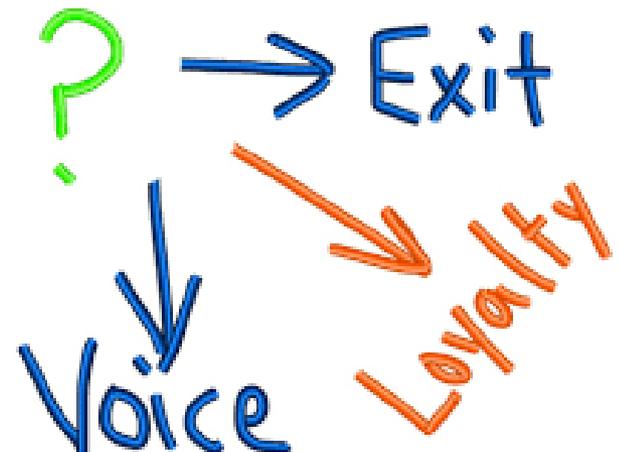
If no *exit*,
at least
voice!

La lezione di Albert Hirschman

- 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 venir meno della *loyalty*

L'opzione *exit*, fattore di equità per l'utente, *second best* per l'organizzazione

- lasciare la scelta all'utente/consumatore è un ottimo fattore di equità ...
- ... purché la libertà di scelta sia effettiva (ci siano, cioè, concorrenza e informazione)
- ma l'opzione *exit* – dove c'è – è ottima solo per l'utente/consumatore, *un second best per l'organizzazione*



Introdurre meccanismi di mercato nell'amministrazione pubblica

- 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 o quasi-mercato non si possono introdurre dappertutto

Come attivare la *voice* dove non opera il mercato



Freedom of Information Act
2000

CHAPTER 36

- 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
 - ora **uno dei decreti attuativi della legge Madia 2015**
- servirebbe un garante della leggibilità dei dati
- la *public review* e il confronto tra intelligenze e metodi diversi di valutazione e misurazione

Il metodo del *benchmarking* comparativo

- ordinare le amministrazioni omologhe secondo un indice di efficienza/produttività
- imporre alle amministrazioni meno efficienti di riallinearsi
- consentire all'opinione pubblica di controllare il riallineamento



Gli obiettivi secondo il sistema britannico

SMART

Specifico

Misurabile

Accettato

Realistico

Tempestivo



Esempi di obiettivi SMART

- In materia di **amministrazione locale**
- nella funz. di **gestione del personale**
(riduzione assenze, aumento della mobilità)
- in materia di **formazione professionale**
- in materia di **sanità**
- in materia di **servizi *front-office***
- in materia di **istruzione pubblica**

L'abdicazione della dirigenza pubblica

- il difetto totale di obiettivi rigorosi e degli incentivi giusti ha prodotto uno **scambio perverso**
 - tra esenzione di fatto dalla responsabilità dirigenziale per il *management* ...
 - ... ed esenzione di fatto da responsabilità contrattuale e disciplinare per i dipendenti
- la **rinuncia al potere direttivo-organizzativo** nella contrattazione e nella prassi ...
- ... e la **permeabilità all'ingerenza politica indebita**

La questione dell'articolo 18 nel settore pubblico

- L'art. 2, c. 2, del T.U. (d.lgs. n. 165/2001)
- la **scelta compiuta dal Governo** nel decreto n. 23/2015 e nella legge-delega n. 124/2015
- le **due sentenze di Cassazione** fra loro contrastanti
- gli argomenti pro e contro la parificazione
- una **soluzione possibile**: le garanzie di trasparenza e imparzialità vanno date nella *governance* interna

segue:
la generalizzazione
indebita



- l'omissione del controllo e della valutazione è alla base del *discredito ingiustamente indifferenziato* che colpisce l'impiego pubblico
- attivare la cultura della valutazione e della misurazione è un passaggio indispensabile per **ridare orgoglio e prestigio al lavoro pubblico**

Le responsabilità disattivate in mancanza del controllo sugli obiettivi

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

Le responsabilità disattivate

1. Irrilevanza dell'impegno ind.

- la legge sancisce la responsabilità individuale per la quantità e qualità del lavoro (artt. 2, c. 2°, t.u. 2001 e 2104 c.c.)
- misurazione e valutazione consentirebbero il *benchmarking comparativo* anche al livello individuale
- una riduzione del difetto dei più inefficienti consentirebbe un recupero rilevante di efficienza complessiva: **il caso dei giudici**

Le responsabilità disattivate

2. 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**:
 - l’art. 55-ter del Testo unico...
 - e l’art. 55-sexies

Segue: Il decreto legislativo contro l'assenteismo fraudolento

- L'esigenza di una risposta forte contro episodi di evidente **gravissimo difetto del *management*** pubblico (San Remo, Agrigento, ecc.)...
- ... non poteva che consistere in forte incentivo allo stesso *management* a riappropriarsi delle proprie prerogative
- Ma in sede di riscrittura del T.U. occorre imporre il MBO contro il fenomeno complessivo dell'**assenteismo abusivo**



Le responsabilità disattivate

3. 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

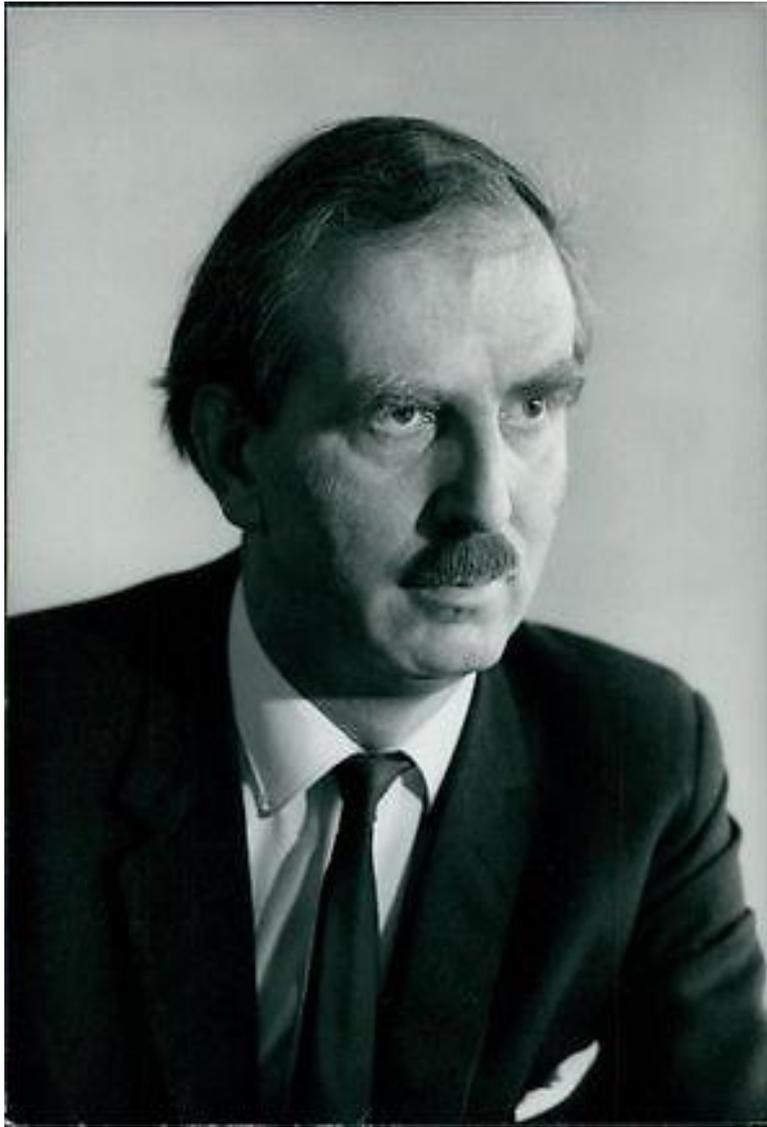
4. aumenti contr. slegati dai risultati

	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		



segue:
le differenze tra
pubblico e privato

- estensione della contrattazione integrativa:
 - **sett. pubblico: 90% dei dipendenti**
 - sett. privato: 30% az., 50% dipendenti
- enti locali: incremento tot. 24,4%, di cui:
 - 12% aumenti disposti dal ccnl
 - 12,4% aumenti contrattati in periferia



Hugh Clegg

“Per il pluralismo,
un accettabile
compromesso
[tra le parti]
non è sempre inevitabile
o disponibile.

**Senza il rischio
di *non* raggiungere
un accordo,
la contrattazione
collettiva sarebbe una
mistificazione”**

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.)

A stylized, cartoonish illustration of a building with a yellow facade and blue outlines. The building has a central entrance with a red door and two windows on either side. Above the entrance, there are two flags: the European Union flag (blue with yellow stars) on the left and the Italian flag (green, white, and red vertical stripes) on the right. The background is white.

Grazie per l'attenzione

queste *slides* si possono scaricare dal sito www.pietroichino.it