



La P.A. che vogliamo

di Nicoletta Stame¹⁴

Colgo volentieri la richiesta di pensare alla P.A. che vorremmo, che interpreto come l'opportunità di prefigurare un orizzonte possibile, anche se ancora non proprio nelle carte. Ma vivere in tempi di cambiamento e di riforma come gli attuali ci aiuta in questo esercizio. L'occasione per discutere questi temi - che sono però al centro del dibattito internazionale - ci viene infatti offerta dal disegno di legge di riforma della PA oggi in discussione, anche se essi non sono esattamente ciò di cui la riforma si occupa.

La P.A. che vorrei io dovrebbe avere queste caratteristiche:

1. Essere al servizio dei cittadini
2. Avere una organizzazione democratica
3. Saper differenziare

Essere al servizio dei cittadini

Con questo si intende porre la soluzione dei problemi che riguardano i cittadini, e la società in generale - quindi i risultati in termini di servizi resi (istruzione, sanità, lavoro, ecc.) e di funzioni svolte (diritti civili, sicurezza, difesa, ecc.) - come criterio per valutare l'efficienza, l'efficacia e l'equità dell'amministrazione.

Questo principio è affermato da tutti, ma si fa poco per realizzarlo, perché quando si parla di P.A. si pensa prevalentemente a ciò che riguarda il suo personale, e non ai suoi rapporti con il mondo esterno che deve servire. Eppure esistono norme che dovrebbero facilitare questa impostazione:

- "Lavorare per missioni e per programmi" significa esattamente questo;

¹⁴ Nicoletta Stame, a causa di impegni improvvisi sopraggiunti, non ha potuto essere presente ma ha comunque fatto pervenire alla redazione il suo pensiero fornendo indicazioni puntuali e complete, ovvero "istruzioni per l'uso" per una filosofia dirigenziale che ponga al centro della propria azione il benessere dei cittadini e della società in generale.



- La contabilità pubblica basata sulla cassa, ossia su quello che effettivamente si è fatto e si sta facendo, associata alle norme sulla trasparenza, e all'uso delle tecnologie informatiche, dovrebbero rendere più comprensibile (e quindi giudicabile) l'operato della P.A.;
- La valutazione delle politiche, che sta ormai entrando anche nel nostro sistema politico-istituzionale, dovrebbe tendere a valutare gli effetti delle politiche attuate rispetto a obiettivi che rispecchino quei principi, in modo da prevederne un miglioramento in corso, e una eventuale modifica.

Avere un'organizzazione democratica

Questo punto è completamente assente dal dibattito. Prevale ancora un'idea di un'amministrazione gerarchica, con responsabilità decrescenti a cascata. L'impianto proveniente dal d.lgs n. 165 del 2001, (ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) non è messo in discussione.

E' vero che si parla molto dei "tanti bravi funzionari che ci sono nella P.A.", anche per differenziarsi dai "fannulloni" evocati dalla riforma Brunetta, ma poi essi scompaiono dallo scenario presentato. Non si prospettano modi per valorizzare l'apporto dei funzionari di diverso livello, e le poche esperienze esistenti in materia vengono considerate "atipiche". Per non parlare dell'attività degli *street level bureaucrat*, quelli a diretto contatto con i cittadini, che vivono quotidianamente le difficoltà del sistema, e che prendono necessariamente decisioni che incidono sul modo in cui i cittadini guardano allo Stato, e che quindi dovrebbero essere considerati proprio per questo.

Il sistema della valutazione della performance (al di là di tutte le problematiche sindacali) tiene conto solo della rispondenza agli obiettivi operativi prefissati dal dirigente superiore in modo sempre più specifico (e che pertanto favoriscono atteggiamenti ritualistici di puro adempimento), non della capacità del funzionario o della squadra di realizzare gli obiettivi di *policy* anche in altro modo (*accountability* dinamica), o eventualmente di evidenziare la necessità e/o possibilità di modificare gli obiettivi stessi.



Saper differenziare

Saper trovare soluzioni specifiche ai problemi concreti che ci si trova ad affrontare nelle diverse situazioni e nei diversi contesti.

Come ha ricordato opportunamente Dario Ciccarelli, l'art. 118 della Costituzione dice che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". I tre principi dell'art. 118 andrebbero pensati così:

- Sussidiarietà: intesa non come separazione delle competenze per livello (è la problematica del 117), ma anche come necessaria collaborazione verticale, il *marble cake* di cui parlano i federalisti americani
- Differenziazione: trovare le soluzioni adatte a ogni diversa situazione, il che può comportare molta collaborazione orizzontale più che direttive verticali.
- Appropriatezza: farlo in modo coerente, ben fatto.

Invece, ancora la maggior parte delle norme sulla P.A., e dei suoi comportamenti, sono ispirate al principio di "uniformità", come se tutte le organizzazioni, e le situazioni, fossero identiche.

Tutta l'attenzione è rivolta alla generalizzabilità, anche quando si parla delle "buone pratiche", che invece possono solo essere adattate, usate per analogia interpretativa, ma mai replicate come tali.

Raffaele Cantone appena divenuto Presidente dell'ANAC ha rilevato che i piani anti-corruzione della maggior parte delle amministrazioni erano identici, perché copiati dalle linee guida, e ha chiesto di concentrarsi sui rischi specifici di corruzione che ci sono in ogni situazione. Allo stesso modo, ogni amministrazione dovrebbe lavorare tenendo conto dei problemi particolari che si incontrano nella propria realtà: scuole con diverso grado di evasione dell'obbligo; ambienti di lavoro più o meno regolari; servizi sociali legati in modo diverso alle reti di solidarietà sociale; ecc. E l'efficacia del suo intervento



andrebbe valutata rispetto al modo in cui ha saputo neutralizzare gli specifici ostacoli o valorizzare le risorse esistenti, anche tramite collaborazioni orizzontali.

In tema di valutazione

Ora, in base a quanto detto finora, vorrei commentare le proposte del “Documento d’iniziativa comune” in tema di valutazione.

a. *Tenere separate le forme di valutazione (politiche, performance delle amministrazioni, performance degli uffici, processi di lavoro)*

Si tratta di operazioni diverse, condotte da soggetti diversi per ambiti diversi, come indicano le stesse parole. Ma ci dovrebbe essere comunque una ispirazione analoga, che è appunto quella di guardare ai risultati per i cittadini, valorizzare i talenti del personale, riconoscere il modo di affrontare le diversità.

b. *Introdurre la valutazione parlamentare delle politiche, per conoscere esiti delle politiche e capacità di realizzazione degli apparati.*

E' una tendenza che si sta affermando con la riforma del titolo V della Costituzione, che prevede che “il Senato ...concorre ...alla valutazione delle politiche pubbliche”. Ed è un tema su cui il Laboratorio di Valutazione Democratica, di cui faccio parte, ha presentato un documento che discute l'impianto previsto dalla norma e prevede come potrebbe essere attuato.

c. *Creare una Agenzia Nazionale di Valutazione per comparare le prestazioni delle varie amministrazioni.*

Nell'ambito della riforma della P.A. attualmente in discussione si sta ragionando sulla eventualità di creare un Sistema Nazionale di Valutazione che colleghi una commissione di esperti alle agenzie di comparto (differenziazione per settore) e agli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) delle amministrazioni, singole o accorpate (gli attuali OIV dovranno essere riformati per assicurarne efficacia e indipendenza). La comparazione si deve fare tra amministrazioni simili, non può esserci agenzia unica per tutta la P.A.

d. *Introdurre la funzione di auditing affidata a soggetti esterni.*



Anno 3, n. 04 - luglio 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

L'audit non è valutazione, ed è bene che sia svolto da soggetti esterni. Ma attenzione che con questa espressione non si introduca l'obbligo che la valutazione debba essere fatta da agenzie esterne: non confondere "esterno" con "indipendente", ciò che conta è "l'indipendenza".

e. Operare valutazioni qualitative (sull'impatto delle norme, delle politiche, delle attività amministrative) oltre che quantitative (numero delle pratiche).

Certamente.

110

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>
redazione.eticapa@gmail.com

Direttrice responsabile:

Daniela Carlà

Redazione:

Giuseppe Beato
Leonella Cappelli
Loredana Mattei
Sonia Mecenate
Carlo Mochi Sismondi
Elisabetta Moffa
Alberto Stancanelli
Alessandro Tombolini
Giovanni Vetrutto
Antonio Zucaro

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo
<mailto:redazione.eticapa@gmail.com>