

LIBERIAMO LA PA!

INDAGINE SUGLI OSTACOLI
AL CAMBIAMENTO DELLA PA

MAGGIO 2010

RICERCHE

LIBERIAMO LA PA!

Indagine sugli ostacoli al cambiamento della PA

L'indagine

La riforma amministrativa, ma ancor più la pressione dell'opinione pubblica, dei cittadini e degli stakeholder, chiedono alla pubblica amministrazione di essere efficiente, snella, rapida nelle risposte. Non un elefante burocratico ma una macchina in grado di accompagnare i processi economici e sociali correndo allo stesso passo della società.

Insomma, tutti dicono alla PA che deve correre, la incitano con premi o con la paura di punizioni, ma non le tolgono il pesante zaino che ha sulle spalle e che non le consente di correre. Alla PA si chiede di fare uno sprint ... con una zavorra piena di pietre da portare.

La riforma ha infatti razionalizzato il quadro normativo, ma oggi le pastoie non sono le leggi bensì i comportamenti, i modelli di gestione, la pratica quotidiana del fare amministrazione così come le condizioni organizzative e di contesto. Lo zaino della PA è pieno di pietre che non sono state rimosse dalla riforma (perché non sono vincoli normativi) e che si chiamano mancanza di formazione, blocco del turnover e quindi invecchiamento degli impiegati, scelta non meritocratica dei dirigenti, proliferazione di enti inutili e di organizzazioni non efficienti, allocazione non ottimale delle risorse.

Per far correre la PA occorre liberarla, toglierle questi pesi dalle spalle che non sono più normativi bensì organizzativi e comportamentali: alcuni riguardano la gestione delle risorse umane, altri possono essere ricondotti alla sfera dell'etica pubblica, molti riguardano l'assetto istituzionale complessivo della PA, e un certo numero di fattori "frenanti" li troviamo anche nei processi di innovazione tecnologica.

FORUM PA ha individuato alcune delle pietre più vistose, e le ha raggruppate in quattro aree principali: Il capitale umano, gli assetti istituzionali e la complessità organizzativa, l'etica pubblica e l'innovazione tecnologica. Ha poi chiesto ad un panel "esperto" – operatori e stakeholder della PA - di metterle in ordine di peso, indicando quali delle pietre sono le più pesanti, quali sono cioè i fattori che maggiormente impediscono alla PA di prendere slancio.

Hanno risposto all'indagine, somministrata on line mediante questionario a risposta chiusa, 1.929 panelist nel periodo compreso tra lunedì 10 maggio e martedì 11 maggio. Il questionario ha proposto 4 domande a risposta chiusa, chiedendo di ordinare gli item in ordine di importanza attribuita. Le risposte sono state elaborate con trattamento statistico e riportate ad un punteggio in base 100.

I risultati

I risultati ottenuti dimostrano una chiara e coerente valutazione da parte degli intervistati: i limiti maggiori vengono proprio dalla stessa struttura organizzativa della pubblica amministrazione giudicata oramai inadatta a dare le risposte che è chiamata a fornire. Se si analizzano trasversalmente le "pietre", gli item indicati dal panel quali prioritari nell'impedire alla riforma della PA di produrre un vero cambiamento, in ciascuna delle aree tematiche appare evidente che è la forma stessa dell'organizzazione, è la botte, se vogliamo usare una semplice metafora, piuttosto che il vino nuovo che contiene ad aver bisogno di una revisione: gerarchizzazione dei rapporti, impossibilità di esprimere capacità, meriti e talenti individuali (tab.1); autoreferenzialità: organizzazioni non tarate rispetto allo scopo che perseguono (tab.2); ingerenza della politica nell'amministrazione (tab.3); mancata coerenza tra innovazione organizzativa e innovazione tecnologica (tab.4) sono, appunto, le quattro pietre prioritarie di cui disfarsi nelle altrettante aree indicate.

Di peso inferiore vengono considerate quelle dimensioni a cui invece, anche in termini di pensare comune, viene spesso attribuito un potere inibente rispetto al cambiamento. Prima fra tutti la dimensione economica. L'appiattimento retributivo viene indicato all'ultimo posto tra gli ostacoli al cambiamento nell'area del capitale umano (tab.1); i tagli lineari alle risorse economiche sono indicati al quinto posto nell'ambito degli assetti istituzionali e complessità organizzativa (tab.2) mentre la scarsità e l'incertezza degli investimenti sono indicati al sesto (penultimo posto) per quanto riguarda il processo di innovazione tecnologica (tab.3). Ma anche dimensioni istituzionali quale ad esempio il federalismo, a cui viene assegnato uno scarsissimo peso percentuale da parte degli interpellati (solo il 2% contro il 23% registrato dall'item prevalente) viene di fatto ridimensionato da questa prospettiva di analisi e classificato all'ultimo posto dei problemi inerenti la sfera istituzionale (tab.2)

Questo non significa che tali dimensioni non siano centrali, nel favorire o meno, il processo di modernizzazione della PA ma che vengono considerate dagli interpellati in subordine rispetto alla necessità di un cambiamento più ampio e strutturale.

La amministrazione pubblica percepita dal nostro panel è quindi appesantita dall'essere fatta di enti isolati e poco integrati tra loro, di organismi *monade* con modelli organizzativi che non hanno preso forma dai compiti loro assegnati, ma da una sorta di lotta per la sopravvivenza che tende a privilegiare l'essere piuttosto che il fare, il resistere piuttosto che l'evolversi.

Ma si sente anche vulnerabile, alle prese con l'invasione della politica che, fra tutti gli ostacoli alla modernizzazione proposti dal questionario, è quella che raccoglie il massimo della considerazione.

Una amministrazione sì vecchia di età, ma dove soprattutto è difficile superare le rigidità della struttura gerarchica per far dare cittadinanza a innovazioni e talenti.

L'impressione quindi è che accanto alle necessarie manovre "micro", giocate sulla lotta all'assenteismo, la valutazione, la premialità, la responsabilità individuale, il nostro panel senta il bisogno di una riforma "macro" che non parta dalla struttura esistente, pensata decenni fa per un mondo diverso, ma abbia il coraggio di ripensare i fondamentali di qualsiasi azienda: la missione, la visione di medio-lungo periodo, la strategia, i mezzi e l'organizzazione necessaria.

Purtroppo la perduta lotta agli enti inutili, la reiterata abitudine ai tagli lineari che non discriminano il buono dal cattivo, la prassi dell'allocazione delle risorse su base storica e, non ultima, la sostanziale rigidità nella struttura del personale non ci fanno essere ottimisti.

Un'ultima nota sul federalismo: la sua incompiutezza non viene percepita dal panel come un ostacolo: viene anzi da pensare leggendo i dati che i nostri esperti vedano la sua realizzazione più come un pericolo di ulteriore frammentazione, piuttosto che uno strumento di efficienza.

Nota Metodologica

- Questionario a risposte chiuse somministrato on line (in auto-somministrazione) con accesso riservato (chiave personale di accesso).
- Hanno risposto all'indagine, proposta mediante questionario a risposta chiusa, 1.929 panelist di un panel di dirigenti e funzionari della PA iscritti alla community di FORUM PA, nel periodo compreso tra lunedì 10 maggio e martedì 11 maggio 2010.
- Il questionario ha proposto 4 domande a risposta chiusa, chiedendo di ordinare gli item in ordine di importanza attribuita. Le risposte sono state elaborate con trattamento statistico e riportate ad un punteggio in base 100.
- In appendice riportiamo altri dati di contesto che dimostrano oggettivamente gli ostacoli strutturali della PA.

Il questionario ed i risultati

DOMANDA 1) IL CAPITALE UMANO

La pubblica amministrazione e le istituzioni non sono sistemi astratti bensì organizzazioni fatte di uomini e donne che lavorano per conseguire uno scopo. Le risorse umane sono nella PA come in qualunque altra azienda di produzione di servizi, il primo fattore della produzione: dalla qualità delle risorse impiegate, dalla loro competenza e motivazione dipende gran parte dell'output prodotto (quantità e qualità dei servizi).

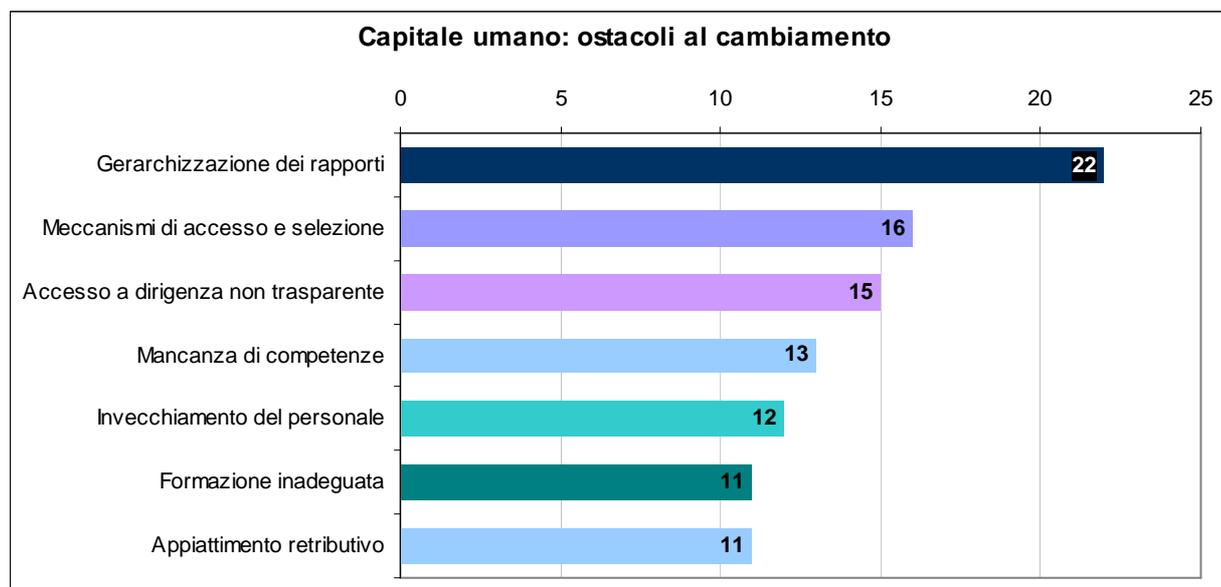
Ma la PA ha effettivamente la possibilità di inserire e gestire le risorse che meglio rispondono ai propri bisogni? O vi è invece una serie di fattori che impediscono una efficace gestione del capitale umano?

Abbiamo chiesto al nostro panel di individuare le pietre più pesanti da questo punto di vista ordinando gli item proposti in ORDINE DI IMPORTANZA, mettendo al primo posto (1) quella che viene ritenuta la "pietra" più pesante sulle spalle della PA e a seguire quelle che via via sono ritenute meno pesanti.

RISPOSTE

Quali tra i seguenti sono i fattori che maggiormente impediscono alla riforma della PA di produrre un vero cambiamento?

Tab.1	Punteggio
Gerarchizzazione dei rapporti, impossibilità di esprimere capacità, meriti e talenti individuali	22
Inadeguatezza dei meccanismi di accesso e selezione del personale	16
Scarsa trasparenza dei meccanismi di accesso alla dirigenza	15
Mancanza di competenze e profili professionali all'altezza dei nuovi compiti	13
Invecchiamento del personale e mancanza di ricambio generazionale	12
Formazione inadeguata del personale	11
Mancata applicazione di forme di incentivazione e premialità (appiattimento retributivo)	11



DOMANDA 2) ASSETTI ISTITUZIONALI E COMPLESSITA' ORGANIZZATIVA

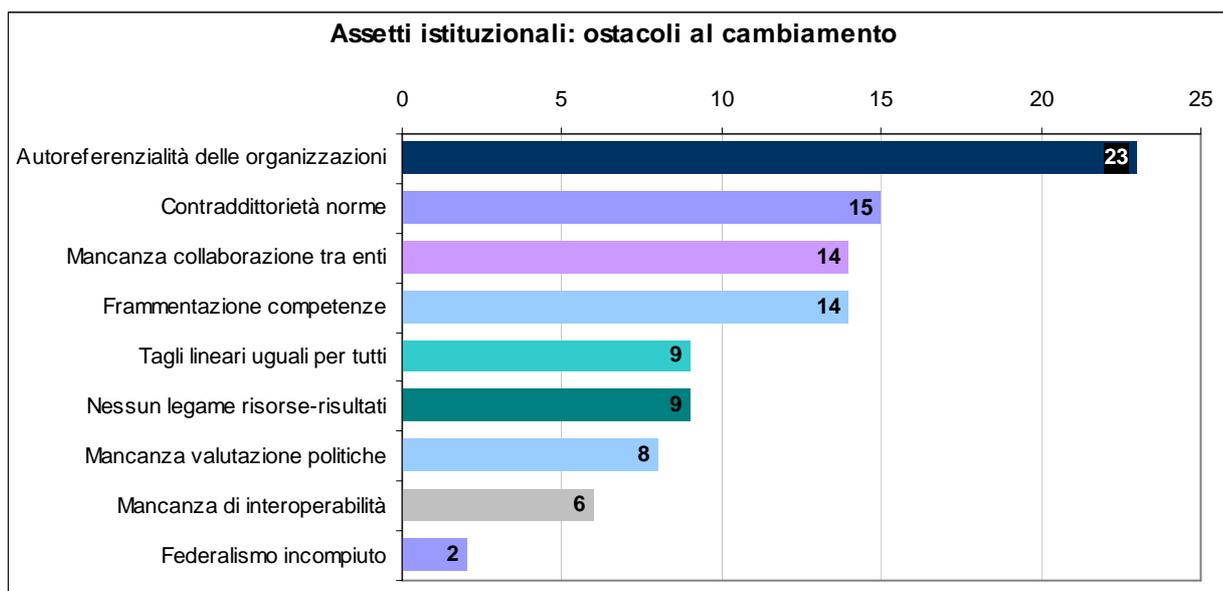
Dal decentramento al federalismo, dalla metà degli anni '90 in poi l'assetto istituzionale è stato più volte ridisegnato. Ogni volta con la promessa di una razionalizzazione, di una maggiore efficienza, di uno snellimento dell'apparato complessivo dello Stato e della PA. La sensazione è che invece di avere uno Stato più snello e vicino ai cittadini abbiamo una superfetazione di enti che appesantiscono e rendono più frammentaria l'azione della PA, generando sovrapposizioni o, al contrario, disallineamenti di competenze. Le stesse amministrazioni, inoltre, non sempre hanno adeguato i propri modelli organizzativi rispetto al mutato quadro istituzionale o rispetto ai nuovi compiti. Se le norme oggi rendono più scorrevole la strada dove la PA deve correre, dall'altra assetti istituzionali e organizzativi impediscono di prendere lo slancio.

Abbiamo chiesto al nostro panel di individuare le pietre più pesanti da questo punto di vista.

RISPOSTE

Quali tra i seguenti sono i fattori che maggiormente impediscono alla PA di conseguire una maggiore efficienza di sistema?

Tab. 2	Punteggio
Autoreferenzialità: organizzazioni non tarate rispetto allo scopo che perseguono	23
Complessità e contraddittorietà delle norme che regolano l'azione della PA	15
Mancanza di collaborazione e di integrazione funzionale tra enti e tra livelli di governo	14
Frammentazione e sovrapposizione di competenze	14
Stanziamiento delle risorse non legato ad una valutazione sui risultati conseguiti	9
Tagli di spesa lineari che non discriminano enti o azioni virtuose	9
Assenza di una prassi di valutazione di interventi e politiche pubbliche	8
Mancanza di una rete stabile di flussi informativi tra PA e interoperabilità dei sistemi	6
Federalismo incompiuto che non consente una vera autonomia agli enti territoriali	2



DOMANDA 3) ETICA PUBBLICA

Alla domanda se siano più importanti le istituzioni o gli uomini, un illustre costituzionalista dei nostri giorni (Gustavo Zagrebelsky) risponde che sono più importanti gli uomini: nessuna buona legge, nessun perfetto costruito costituzionale può garantire un efficace funzionamento delle istituzioni. Al contrario sono gli uomini con i loro comportamenti che possono fare funzionare bene anche istituzioni non ottimali. Del resto la stessa Costituzione rimarca questa impostazione, richiamando gli individui che si occupano della cosa pubblica a svolgere i compiti loro affidati secondo i principi di imparzialità e responsabilità, al servizio dell'interesse pubblico.

C'è quindi una sfera fondamentale di ragionamento che riguarda l'etica pubblica, che non è solo una questione individuale ma anche una questione di assetti organizzativi, di cultura e di sistema nel suo complesso. In questa prospettiva l'"etica pubblica" equivale al complesso delle regole che garantiscono il risultato di scelte pubbliche, non in sé giuste, ma "imparziali", ovvero non condizionate da interessi particolari.

Oggi più che mai anche rispetto a questa dimensione troviamo, nello zaino sulle spalle della PA, delle pietre che forse le impediscono di essere quella istituzione perfetta al servizio del cittadino e della collettività.

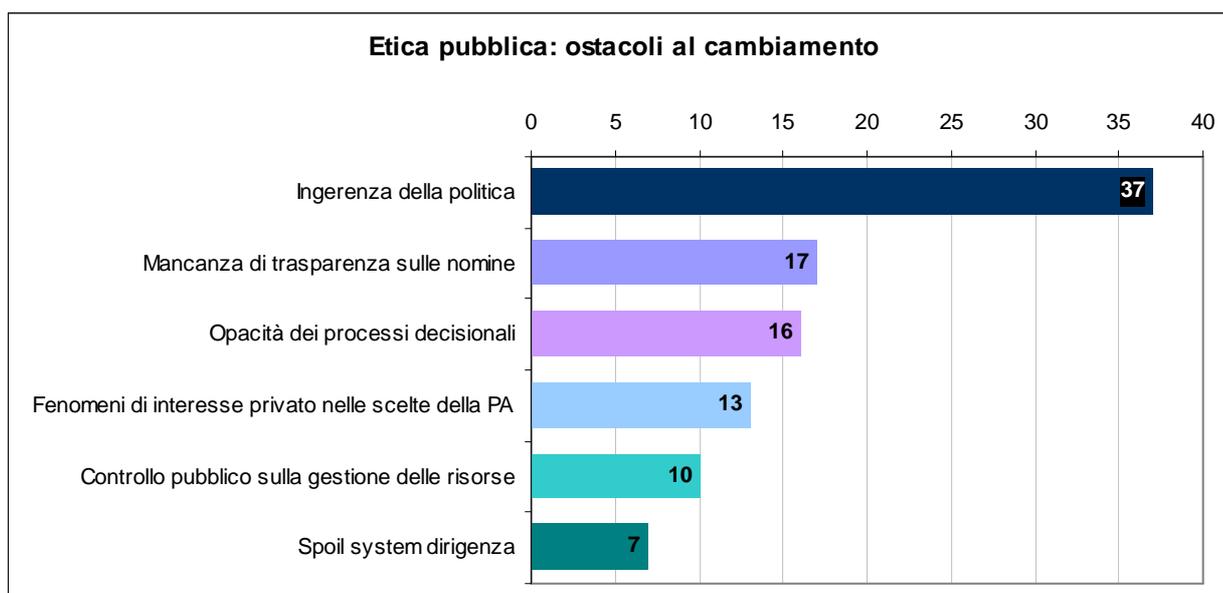
Abbiamo chiesto al nostro panel di ordinare in base all'importanza attribuita i fattori che impediscono alla PA di operare sempre con imparzialità, trasparenza e nell'interesse pubblico.

Quali tra i seguenti sono i fattori che maggiormente incidono sulla effettiva capacità della PA di perseguire con imparzialità e correttezza la cura del bene pubblico e l'interesse collettivo?

RISPOSTE

Quali tra i seguenti sono i fattori che maggiormente incidono sulla effettiva capacità della PA di perseguire con imparzialità e correttezza la cura del bene pubblico e l'interesse collettivo?

	Punteggio
Ingerenza della politica nell'amministrazione	37
Mancanza di trasparenza e di controllo sulle nomine	17
Opacità nei processi decisionali (chi decide? su che basi? con che garanzie?)	16
Fenomeni di interesse privato nelle piccole e grandi scelte delle PA	13
Mancanza di controllo pubblico sulla gestione delle risorse (accountability)	10
Spoil system della dirigenza	7



DOMANDA 4) INNOVAZIONE TECNOLOGICA

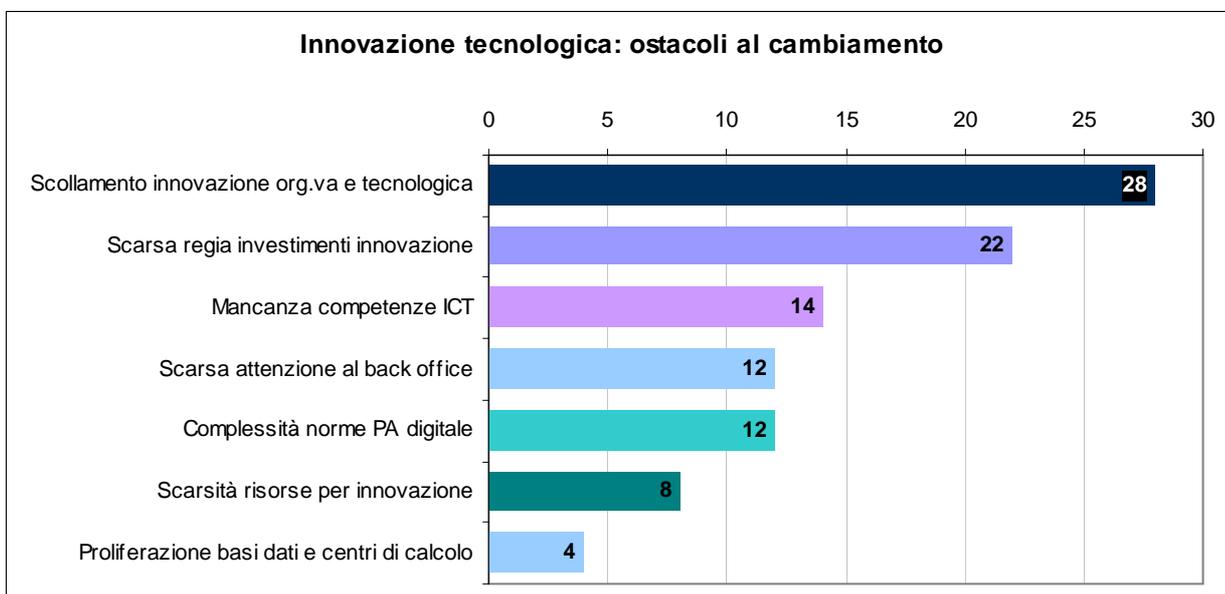
Sono passati oltre dieci anni dal lancio del primo piano nazionale di e-government: molte grandi novità sono state proposte, ultima la posta elettronica certificata, molti investimenti sono stati allocati per la PA digitale. Eppure abbiamo tutti l'impressione di aver raccolto molto meno di quanto sperassimo e che la vita per i cittadini e le imprese non sia ancora di molto cambiata.

RISPOSTE

Quali tra i seguenti sono i fattori che maggiormente hanno frenato la digitalizzazione della pubblica amministrazione e non hanno permesso alle tecnologie di sviluppare la loro grande potenzialità di semplificazione e razionalizzazione dei processi?

Tab.4

	Punteggio
Mancata coerenza tra innovazione organizzativa e innovazione tecnologica	28
Scarsa regia complessiva delle azioni e frammentazione degli investimenti	22
Scarse competenze ICT dei dipendenti pubblici e dipendenza dall'offerta	14
Poca attenzione al back office e all'interconnessione tra amministrazioni	12
Farraginosità delle norme relative alla PA digitale e instabilità nel tempo	12
Investimenti finanziari scarsi e incerti	8
Proliferazione delle basi di dati e dei centri di calcolo	4

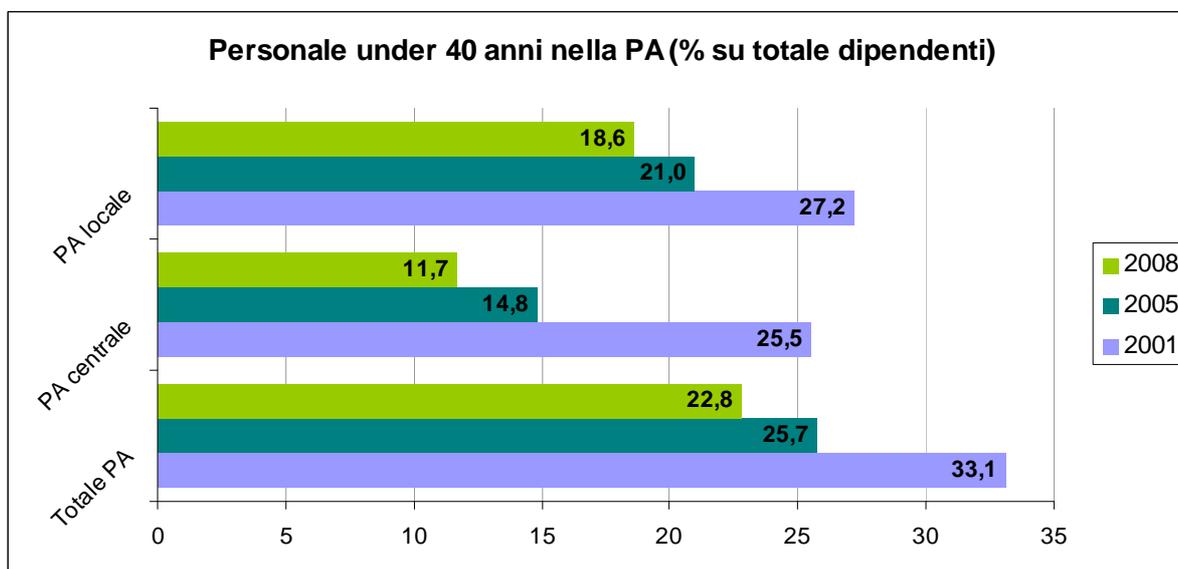
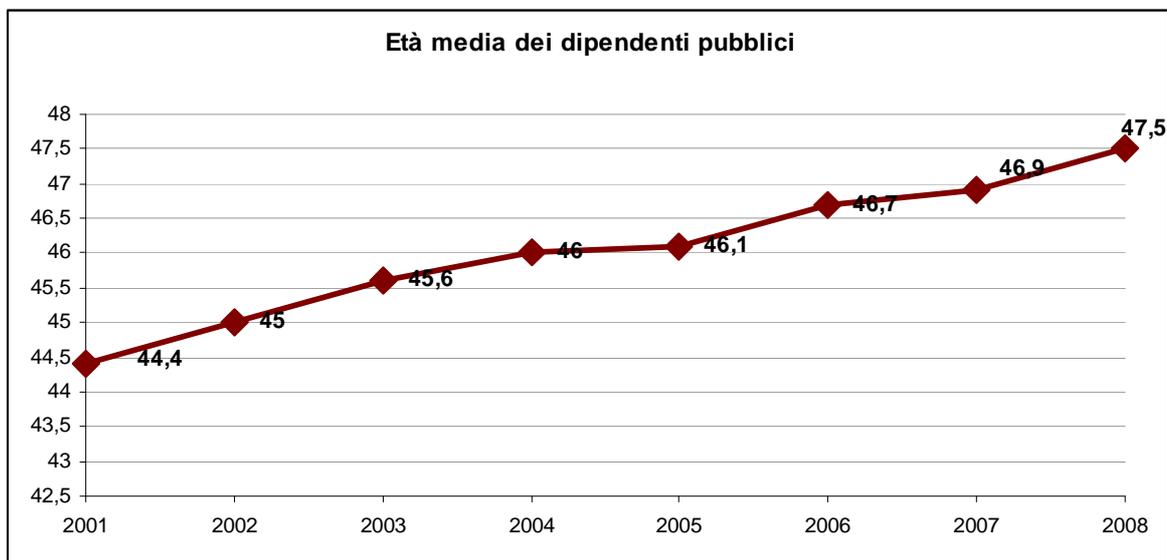


Altri dati di scenario

Per contestualizzare l'analisi riportiamo alcuni dati che dimostrano oggettivamente ostacoli strutturali.

1. Una Pa che invecchia:

Aumenta l'età media dei dipendenti della PA. Entrano meno giovani e c'è uno scarso ricambio generazionale. E' soprattutto la PA centrale (Ministeri, Agenzie, Presidenza del Consiglio) il comparto con meno under 40, con una percentuale che si è sostanzialmente dimezzata dal 2001 (erano oltre il 25% sul totale dipendenti) al 2008 (meno del 12%).



2. Una Pa che non investe in formazione:

La percentuale media di spesa per la formazione rispetto al monte salariale è in netta diminuzione, rispetto anche alla non brillante situazione del 2001:

% spesa formazione su monte salariale

	2001	2008
PCM e Ministeri	0,91	0,83
Organi dello Stato	1,16	1,03
Autorità	2,42	1,28
Enti pubblici	1,25	1,09
Camere di commercio	1,39	1,49
Regioni	0,64	0,89
Province	0,8	0,71
Comuni	0,6	0,44

SPESA IN FORMAZIONE (VALORI IN EURO)				
COMPARTO	2001	2005	2008	Variazione 2001/2008
PCM e Ministeri	111.204.016	102.438.141	87.959.862	-0,21
Sicurezza		43.266.947	34.348.020	-0,21
Organi dello Stato	1.806.566	1.258.172	2.053.661	0,14
Autorità	1.704.824	1.362.785	2.290.351	0,34
Enti pubblici	37.743.703	43.380.212	39.343.288	0,04
Camere di commercio	3.989.113	6.212.827	4.969.810	0,25

3. Una Pa che non sfrutta il potenziale delle donne:

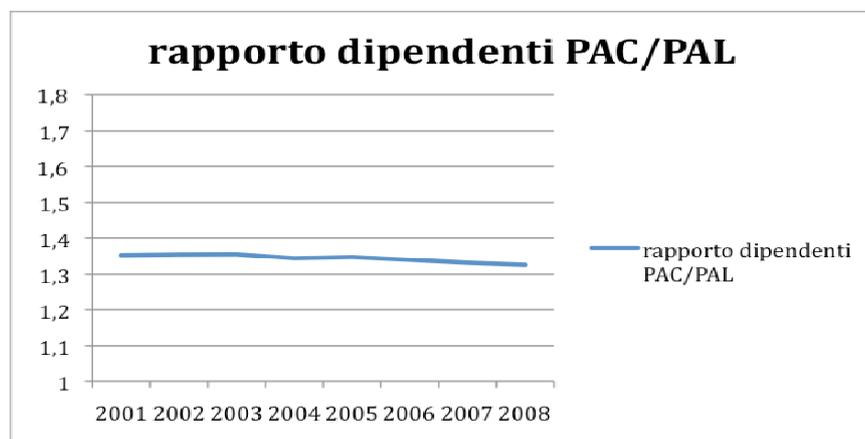
Secondo i dati del conto annuale del ministero dell'Economia, in Italia le donne ancora faticano a raggiungere la qualifica di primario (12,3%), prefetto (15%), professore ordinario (17,6%), magistrati presidenti di sezione della Corte dei Conti (14,6%), magistrati presidenti di sezione del Consiglio di Stato (13,2%).

Due donne su 40 sono presidenti di sezione della Corte di Cassazione. Nella carriera diplomatica poi, nonostante le donne che partecipano ai concorsi siano più degli uomini, solo una donna su un totale di 24 ambasciatori, una su 9 è Capo Rappresentanza Multilaterale, solo 8 Capi Missione all'estero su un totale di 123 Ambasciate, solo 19 sono ministro Plenipotenziario (8,7%), solo 2 su 70 sono Capo di Consolato Generale.

4. Una PA che non cambia e non dimagrisce

Dalla fine degli anni '90 il federalismo amministrativo e dal 2001 la riforma del titolo V della Costituzione hanno attribuito sempre maggiori compiti alle Regioni e agli Enti locali lasciando un numero limitato di funzioni fondamentali allo Stato centrale.

Ci si sarebbe potuti aspettare una decremento del rapporto tra impiegati della PA centrale e quelli della PA locale e Regioni. Ma come abbiamo detto la PA è strutturata per resistere ai cambiamenti, non per adattarsi a questi. Il rapporto non cambia se non di poco.



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dipendenti PAC	20192	20354	20484	20391	20511	20493	20344	20268
Dipendenti PAL	14922	15021	15111	15170	15223	15297	15282	15292
Rapporto dipendenti PAC/PAL	1,353	1,355	1,355	1,344	1,347	1,339	1,331	1,325

Anzi era più basso ad es. nel 1995, prima del decentramento, prima del federalismo quando c'erano 1,297 dipendenti della PA centrale ogni dipendente di regioni ed Enti locali.

Ma se non cambia la PA nemmeno dimagrisce e la somma dei suoi dipendenti rimane più o meno costante nel tempo:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Unità di lavoro in migliaia	3511,4	3537,5	3559,5	3556,1	3573,4	3579	3562,6	3556

