

Valutazione, efficienza ed imparzialità nella Pubblica Amministrazione.

I principi costituzionali che reggono la Pubblica Amministrazione (art. 97) sono quelli di legalità, buon andamento, imparzialità. Il buon andamento viene comunemente spiegato nel senso che l'azione della P.A. si svolge secondo criteri di economicità, efficacia, efficienza.

Nel perseguire l'obiettivo di una sempre maggiore equiparazione tra pubblico e privato, il Governo vuole introdurre nella P.A. meritocrazia, pagelle dei cittadini, maggiore mobilità, telelavoro. Le poche critiche ascoltate a queste proposte sono state per lo più rivolte alla timidezza delle stesse.

Eppure, si può seriamente pensare di reprimere illegalità ed inefficienza in seno alla P.A. senza prima riformare la politica che è a capo della P.A. stessa e presiede tutti i livelli di governo della Repubblica, dai Comuni allo Stato, passando per Province, Città metropolitane e Regioni?

Senz'altro, è disgustoso che il tempo di lavoro venga in molti casi sprecato per fare altro ed è altrettanto vero che, per effetto del patteggiamento, le sentenze definitive di condanna non sono seguite dal licenziamento, per effetto dell'esiguità della pena irrogata. Ma, a monte di questi episodi, vi è spesso una ben più grave illegalità: l'inutilità dell'ente per cui si lavora e, di conseguenza, il costo per la collettività di questo spreco, come ha mostrato magistralmente Carlo Troilo nell'editoriale del 22/01 di Notizie Radicali dal titolo "Un nuovo assetto per le province".

Veniamo alle pagelle dei cittadini; un'iniziativa senz'altro lodevole. Come potranno i cittadini valutare i funzionari con cui non hanno contatto diretto, come chi concorre alla formazione degli atti dei vari livelli di governo? Il lavoro preparatorio di decreti e delibere è del tutto sconosciuto al pubblico e rimane riassorbito nella valutazione "politica" dell'atto.

I funzionari pubblici saranno così oggetto esclusivo della "meritocrazia", ovvero della valutazione di dirigenti esterni di nomina politica, o di dirigenti-dipendenti, condizionabili in tanti modi; in primo luogo, con gli incentivi.

Un dirigente sarà più propenso a valutare positivamente il funzionario che lo asseconda nel raggiungimento di un obiettivo ben pagato o quello che gli si "oppone", per ragioni di legalità e d'imparzialità?

Passo alla proposta, spiegandomi con più ordine. Ormai dal 1990, il procedimento amministrativo è stato reso trasparente, con l'individuazione del responsabile del provvedimento e dell'istruttoria e l'obbligo di motivazione. Le delibere o i decreti, ancorché facciano capo alla responsabilità politica collegiale o individuale, sono sempre il frutto di un'azione amministrativa di staff. Che cosa si sa, all'esterno, delle valutazioni giuridiche e di opportunità compiute in fase d'istruttoria? Assolutamente nulla. Eppure sarebbe interessante, per l'opinione pubblica, conoscere le alternative elaborate, poste all'attenzione dell'organo dirigente proponente o decisionale dell'atto.

Non si tratta affatto qui di difendere posizioni retrograde di valutazione dei funzionari basati sugli automatismi o sull'anzianità, ma di domandarsi se le valutazioni di merito possano essere coniugate con l'interesse pubblico alla conoscenza dei fatti amministrati.

In nome del principio della trasparenza e della motivazione, la mia proposta è di consentire al funzionario pubblico che non ha concordato in sede istruttoria con l'atto poi adottato di rendere esplicito il proprio dissenso esponendo l'alternativa poi abbandonata.

Il ruolo di chi decide non sarebbe svilito ma anzi sottolineato, perché è proprio nella scelta tra le alternative che emergono discrezionalità, professionalità, responsabilità.

Naturalmente, per il principio gerarchico, il "dissenziante" è tenuto a conformarsi alla decisione del superiore. Ma in sede di valutazione "meritocratica", alla lunga, non potrebbe accadere che sia penalizzato proprio chi, inascoltato, aveva suggerito alternative vincenti.

Lasciare dissentire esplicitamente servirebbe peraltro anche per rafforzare il senso del lavoro di squadra. Troppo spesso accade, all'interno della P.A., che le direttive siano vissute con una sorta di riserva mentale, o per partito preso o perché ritenute erronee. Ma il dissenso vale solo se è espresso: se non si eccepisce, significa che si condivide, e quindi si deve lavorare senza remare contro.

Sfortunatamente, tutto questo è difficile da realizzare perché, anche e soprattutto nel privato, siamo immersi nell'incultura degli yes-men.

Tutti i corsi di formazione dei manager sono fondati sulla seduzione personale, sull'esercizio di catturare il consenso dell'uditore, sulla vendita di se stessi. Si tratta, naturalmente, di facoltà che è utile apprendere o coltivare.

Ma in realtà, l'obiettivo di queste tecniche di marketing è l'assoggettamento. Si insegna il convincere per comandare, mai il valore di essere circondati da persone capaci di dire no.

Nel linguaggio comune, prevalgono sempre più espressioni fortemente ostraciste dei dissenzienti, quali "chi non condivide il progetto non può restare".

E chi l'ha detto? Bisogna saper reagire a questa deriva proto-fascista, nei dovuti modi.

Dissentire non significa fare fronda, la libertà di pensiero non nega il vincolo gerarchico.

Nel rapporto di lavoro pubblico, l'espressione esplicita del dissenso dovrebbe essere non solo un diritto personale ma un dovere nell'interesse dei cittadini.

* * *

C'è un altro aspetto, secondo me, che merita approfondimento.

Ed è proprio l'idea, molto radicata, dell'equiparazione da perseguire tra pubblico e privato. Naturalmente, se equiparazione significa abolizione del privilegio del pubblico, tutti siamo d'accordo. Ma, a mio parere, non si può neppure accettare supinamente l'equiparazione nel modo in cui essa viene declinata, ovvero in termini di efficienza.

Sfido l'inosabile? Sto dichiarando che la P.A. deve essere inefficiente? In un certo senso, sì.

L'efficienza, in generale, è la capacità di rendimento costante che garantisce il raggiungimento del fine. Efficacia ed efficienza hanno la stessa etimologia latina: portare a compimento.

L'efficacia misura quanto si raggiunge, l'efficienza il modo in cui lo si raggiunge, minimizzando lo spreco. Nel privato, chi è più efficiente fa più utili. Se efficienza significa minimizzare lo spreco materiale e personale, allora l'attenzione del settore pubblico all'efficienza dovrebbe essere ancora maggiore che nel privato, per non disperdere risorse dei cittadini.

Ma, secondo me, è da respingere l'efficienza in nome della quale si compiono scelte che presuppongono il rifiuto della complessità e della marginalità.

Qualsiasi fenomeno umano, infatti, dalle scelte di acquisto di un prodotto all'ottemperanza alla legge, si distribuirà secondo una gaussiana. Nel privato, la gestione delle code della curva di distribuzione è essenziale. Di solito, una coda viene esaltata (perché ad essa corrisponde la clientela affluente), mentre invece quella opposta – la marginalità negativa - viene tagliata, scartata, ignorata. In mezzo c'è il grosso, la media.

Se la media del fenomeno è 90 e la nicchia positiva è 5, la marginalità negativa (pari a 5) viene ignorata. L'azienda rifiuta la complessità per concentrarsi su 95, con due risposte: una "media" per rispondere a 90, una "privilegiata" per soddisfare 5.

Questa osservazione è di banale conferma pratica: è sufficiente l'analisi della gestione di un call center. Di solito, c'è un numero dedicato speciale per la clientela vip. Per la massa, la risposta deve rientrare in uno standard predefinito, per modalità e tempi. Se il tempo si prolunga la comunicazione automaticamente s'interrompe: nell'ottica dell'azienda, significa che chi ha chiamato è un rompiscatole, un marginale negativo, uno scarto, un'inefficienza.

Lo scarto potrà ritentare di chiamare altre mille volte, e mille volte sarà respinto come una mosca che si ostina a perforare il vetro di una finestra chiusa.

Il pubblico deve essere identico al privato? Questa mentalità si sta diffondendo: si rifiuta la complessità e la marginalità, per concentrarsi su obiettivi medi, il cui raggiungimento è premiato magari da incentivi economici. Il tutto, con almeno due effetti negativi.

Il primo, è che si fanno così collidere tra loro i principi costituzionali dell'art. 97. Se il buon andamento lo si trasforma in efficienza, nel senso qui prospettato, entrano in crisi l'imparzialità e la stessa legalità.

Pensiamo, ad esempio, ai controlli (ad esempio quelli fiscali o sui contributi pubblici).

Per gestire la marginalità "alta" – quella dei pesci grossi – si attivano canali preferenziali, con forti dubbi d'imparzialità e di legalità (pensiamo alle "leggine" ad hoc).

La marginalità "bassa" – quella dei pesci piccoli – è tagliata dalla gestione "efficiente". Così, se il costo del recupero è superiore all'importo recuperato, si è tentati a rinunciare al controllo senza comprendere che, così facendo, si crea una fascia d'irregolarità potenzialmente più estesa ogni anno, perché la percezione della mancanza del controllo induce il diffondersi della violazione anche ad altri settori. Con questo, si badi bene, senza nulla togliere all'esigenza di evitare i casi paradossali - come i recuperi coattivi d'importi irrisonanti – che non devono spingere a rinunciare ai controlli ma semmai a ripensare le modalità per portarli a compimento.

Il secondo effetto negativo è quello prodotto dagli incentivi su quanto residua del dettato costituzionale, per il quale "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione". Premesso che questa norma è già violata in tutti i modi, specialmente ad alto livello, con il cumulo indecente di cariche e incarichi, gli incentivi sono l'ultima spallata a quanto poco rimane di "doveroso" nell'impiego pubblico.

L'incentivo è un'arma di controllo, di potere, di distorsione. Nulla di male se usato a fin di bene, ad esempio per spingere i privati ad un comportamento virtuoso.

Ma non si capisce proprio perché nel pubblico, in cui c'è l'esigenza primaria di distinguere i "cattivi" dai "buoni", (e per far questo basterebbe l'applicazione vera del principio di legalità ad esempio in tema di licenziamento) si debba anche aggiungere la sciagura concettuale di un incentivo per fare il proprio dovere.

Per di più un incentivo per fare qualcosa non nel senso ed in nome della legalità, ma nel senso di chi ha voluto e stabilito l'incentivo, ovvero della politica dei partiti.

Di questo passo, si finirà per ritenere che lo stipendio sia la remunerazione per leggere il giornale, chiacchierare e prendere il caffè, e l'incentivo la condizione minima ed indispensabile per cominciare a prendere in considerazione di fare qualcosa nei ritagli di tempo.

Poi, anche grazie alla "buona" opera dei sindacati, il sale sulle rovine prodotte dai partiti, si troverà senz'altro il modo di distribuire gli incentivi a tutti.

Tranne naturalmente a chi non "condivide il progetto".

23/01/2007 Fausto Cadelli