

Progetto Governance delle Risorse Umane-Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa

FORUM EUROPEO DELLE DIREZIONI DEL PERSONALE Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea

Cagliari - Chia Laguna
28-30 giugno 2006
✧

**Sessione Plenaria
30 giugno 2006**

**Le linee di tendenza delle politiche del personale
nelle Pubbliche Amministrazioni europee:
quali azioni per il futuro?**

**Società "liquide", amministrazioni "porose" e pubblico impiego
"invisibile" in un contesto comparato europeo**

Giuseppe Pennella*

Direttore Caimed
Centro per l'Innovazione Amministrativa
nella regione Euro - Mediterranea - ONU

()Testo elaborato con la diretta collaborazione di Giuseppina Ascione, Irene Fazio e Clementina Persico*

INDICE

1. Introduzione	4
2. Analisi quantitative e nodi irrisolti nei sistemi amministrativi e nelle politiche del personale dei Paesi Europei	5
3) I dieci nodi dell'innovazione amministrativa in un contesto internazionale	9
4) Un secondo tentativo di stima quantitativa.....	15
5) Le retribuzioni per il personale nella pubblica amministrazione.....	19
6) Retribuzioni e valutazione delle prestazioni: un'analisi qualitativa	20
6.1 Il caso italiano	22
7. Conclusioni.....	24

1. Introduzione

Domenica, 25 giugno 2006, con tre mie giovani collaboratrici, Giuseppina Ascione, Irene Fazio e Clementina Persico - eravamo nella fase dell'elaborazione conclusiva di questo paper. Abbiamo letto, in quella stessa giornata, con particolare cura l'intervista in quella stessa giornata apparsa, sul Corriere della Sera, del Ministro della Funzione Pubblica italiana prof. Luigi Nicolais. Ci è sembrato, per i contenuti esposti, che si era di fronte ad una sorta di prolusione generale sul Convegno del Formez di Cagliari – Chia Laguna “*Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea*” dove venerdì 30 giugno, avremmo presentato il nostro elaborato di ricerca. Per il taglio, il tono, la tempestività ed il contenuto dell'intervista non potevamo sottrarci, nel commento finale al nostro elaborato, a misurarci con le tesi esposte dal Ministro. Il tema sollevato dal Ministro Nicolais infatti, riprendendo una originale proposta di Nicola Rossi sul Corriere, ripresa da Giavazzi sullo stesso Corriere e rilanciata dal nostro Presidente del Formez, Carlo Flamment, sul Sole 24 Ore, coniuga l'evoluzione della dimensione quantitativa dell'impiego pubblico italiano con una sua rivisitazione qualitativa. Vi è una stretta connessione tra il tema dell'impiego pubblico e l'equilibrio dei conti pubblici. Questo equilibrio va interpretato in un quadro sia di garanzia dei diritti sindacali degli operatori pubblici che di riforma degli apparati e del sistema amministrativo italiano. L'irruzione di tale intervista sui temi del convegno di Cagliari era un'opportunità troppo grande da cui oggettivamente era difficile sottrarsi tenuto conto della fase di elaborazione conclusiva del nostro contributo di ricerca che, in quelle stesse ore di domenica, ci vedeva impegnati.

Non potevamo e non ci siamo, pertanto, sottratti nella consapevolezza che nel profilo del nostro contributo tra convergenze e divergenze del nostro sistema amministrativo nel quadro di un contesto dinamico europeo si potevano individuare anche soluzioni ai quesiti posti fornendo prime risposte ai temi sollevati anche dall'intervista del Ministro Nicolais. Le nostre osservazioni trovano numerosi punti di convergenza con quanto esposto nella relazione dalla Corte dei conti sul rendiconto del 2005 presentata il 28 giugno 2006.

Il nostro paper, pertanto, si muove in questa ottica comparata, orientata, per quanto possibile, ad agevolare un confronto sulle tematiche della qualità della spesa del pubblico impiego italiano in un contesto comparato europeo.

Il documento di ricerca, elaborato congiuntamente con le tre giovani ricercatrici, è finalizzato a definire una congiunzione tra l'evoluzione del sistema amministrativo italiano e le connessioni che queste hanno con le politiche organizzative e retributive nei principali paesi europei.

Il programma di studio è innovativo e originale al tempo stesso perché, da un lato viene testata la possibile correlazione tra le due variabili, il sistema amministrativo e le politiche del personale in Europa, e dall'altro lato è valutato in che modo sia possibile misurare la convergenza e/o la divergenza delle politiche del personale del settore pubblico in Europa utilizzando indicatori che risultano essere un mix di elementi qualitativi e quantitativi.

La finalità dello studio può altresì chiarire se i modelli amministrativi e le risorse in campo, istituzionali e sindacali, si siano mosse da forze centripete verso comuni modelli europei o da forze centrifughe votate all'autonomia e alla differenziazione nazionali.

Questa metodologia di misura quali-quantitativa può altresì fornire utili spunti per le politiche qualitative orientate verso l'innovazione e le correlate policy quantitative della spesa per il personale pubblico. Nel nostro Paese tale raccordo è fondamentale, nell'attuale ricerca di una compatibilità con il sistema dei conti pubblici, in coerenza ed in compatibilità con gli indirizzi definiti dall'UE.

La ricerca si completa, con riflessione sulle tesi esposte dal Ministro Nicolais, con la individuazione dei nodi critici e dei possibili scenari presenti nei singoli paesi europei alla ricerca p.e. di un mix tra numero di personale in servizio e livelli retributivi, espressi sia in termini monetari che di produttività per addetto.

2. Analisi quantitative e nodi irrisolti nei sistemi amministrativi e nelle politiche del personale dei Paesi Europei

A partire dal vertice di Lisbona, il Consiglio Europeo ha riconosciuto, più volte, l'importanza di un miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni, della qualità dei pubblici servizi per conseguire, entro il 2010, un sistema competitivo e di crescita.

L'attuale stato d'arte dei sistemi amministrativi dei paesi europei è caratterizzato da azioni di promozione di significativi processi di riforma e da iniziative volte ad introdurre trasformazioni strutturali, di innovazione strategica, organizzativa e gestionale affinché si produca un progetto di cambiamento dell'insieme dell'amministrazione.

D'altra parte, il rilancio della Strategia di Lisbona del marzo 2005, pone un'ulteriore spinta alla sfida che le amministrazioni pubbliche si trovano ad affrontare non più data dall'interrogativo "se cambiare", ma sul "come cambiare", in modo da migliorare l'efficacia dell'amministrazione e la competitività del Paese¹.

Tra le amministrazioni che hanno intrapreso (o già esteso e consolidato) un percorso di gestione del cambiamento, "adottando" e "adattando" strumenti di pianificazione e tecniche di gestione ascrivibili, in una classificazione tradizionale, nell'ambito di una cultura organizzativa di tipo manageriale, le tendenze assunte nei paesi membri sono molteplici da molti punti di vista. Naturalmente è stato possibile mettere in luce, alcuni tratti comuni che fanno emergere vocazioni ed indirizzi di riforma ampiamente convergenti, nelle quali si possono evincere medesimi percorsi logici e medesime problematiche.

Particolarmente interessante ai fini dell'analisi in oggetto, è una nostra ricerca condotta nel 2002 che ha dimostrato come una convergenza amministrativa nei paesi europei potesse essere misurata sia sul piano qualitativo che quantitativo.

Partendo da un panel con più di 70 variabili qualitative ed assegnando loro un sistema di ponderazione se ne sono misurati gli effetti quali-quantitativi si sono in tal modo valutate le connesse dominanze nel pubblico impiego. L'indagine ha dimostrato come pur nella distintività della Funzione Pubblica nei 15 paesi della UE, sussiste una definita omogeneità e convergenza degli indirizzi e delle policy.

È presente, un forte orientamento al cambiamento sia della "gestione delle differenze" che della omogeneizzazione delle politiche e delle strategie.

Una categoria di fattori che senz'altro alimenta le differenze tra gli Stati è quella della tradizione culturale amministrativa che è stata dai noi distinta nei sistemi amministrativi di stampo liberale orientati alla concorrenza e alla competizione – come nel Nord Europa - da quelli di tradizione egualitaria e centralista – come la Francia. Ciò si riflette, ad esempio, nel modo di riconoscere e trattare le differenze territoriali nell'attribuzione delle funzioni pubbliche: nel primo caso definendo molteplici livelli di autonomia locale e conseguendo così un forte decentramento; nel secondo caso riconoscendo minore autonomia e mantenendo più forte la centralizzazione del sistema di potere e connesso sistema decisionale.

La ricerca mostra che, non bisogna dare un'accezione negativa alle politiche o alle procedure che perseguono la differenziazione, perché nella loro attuazione esse tengono conto delle diversità delle correzioni e degli effetti distorsivi che potrebbero prodursi nel sistema amministrativo a causa dell'eterogeneità delle condizioni in cui si opera. La compensazione può essere di natura quantitativa se mira a correggere gli effetti della sotto-rappresentazione di un gruppo; oppure qualitativa se è orientata a ridefinire l'impatto indotto dal trattamento diseguale².

L'obiettivo, dunque, è stato quello di rappresentare sia analiticamente sia descrittivamente - mediante grafici - il livello di omogeneità raggiunto dai Paesi membri, per quanto attiene alla Funzione Pubblica.

¹ *I luoghi del dirigere. Leadership ed evoluzione del modello organizzativo nelle Pubbliche Amministrazioni*, di Antonio Cocozza

² *La Funzione Pubblica nei Paesi dell'UE: una procedura comparata*, a cura di Rita Pastore e Giuseppe Pennella

La metodologia utilizzata³ da R. Pastore e G. Pennella, non ha la presunzione di arrivare ad una specifica soluzione ("la" soluzione), ma intende solamente affermare con un certo grado di sicurezza che - dati i comportamenti analizzati relativi ai 15 Stati - razionalmente il sistema si muove verso certi esiti. Inoltre, la valutazione di tali comportamenti è stata fatta secondo criteri che cercano di tenere conto dei diversi aspetti del problema e dei vari punti di vista o dell'intero sistema di valori cui si ispira l'analista. Inoltre, operando sul totale generale per ciascun Paese, si è proceduto a calcolare valore medio, varianza e scarto quadratico medio. Lo scarto quadratico medio è uno strumento che ci permette di commentare: "quanto si discostano in media dalla media aritmetica gli altri valori ? ". Cioè, quanto bene la nostra media aritmetica riassume il fenomeno osservato. Era, infatti, interesse dell'analista, verificare il grado di omogeneità-convergenza/divergenza tra i sistemi amministrativi dei 15 Paesi.

Ad esempio, in materia di **progressione di carriera**, e sul sistema pensionistico, tra i 15 Stati vi è una molteplicità di modalità e di livelli che rendono difficile identificare una convergenza di tali politiche adottando una procedura univoca. Se di omogeneità si può parlare, è solo in termini di attenzione alla differenziazione. Questa categoria, costituita dalle variabili Modalità, Fasce, Diritto di accesso, Funzioni politiche o amministrative, Condizioni formali, Procedura, Titoli - i valori sono:

Media	Varianza	Scarto quadratico medio
16,81	16,17	4,02

Un altro aspetto interessante si rileva nel campo delle **pari opportunità**, dove tutti i paesi stanno perseguendo il medesimo obiettivo ovvero quello di garantire la certezza di questo diritto nella sua espressione più alta. Si possono distinguere, a tal fine, tra Paesi che, per conseguire tale fine, adottano politiche collegate all'obbligo di legge per garantire una parità di trattamento nell'accesso all'impiego e politiche che mirano a correggere le distorsioni con l'introduzione di quote. Paradossalmente, queste ultime sono politiche che in sé violano il principio di equità e di libera concorrenza.

Per quanto attiene alle **politiche istituzionali**, attinenti alle procedure formali, ai diritti dei funzionari, alle modalità per garantire una rappresentanza degli interessi all'interno dei dicasteri, si rileva che in tutti i 15 Stati si assiste al proliferare di commissioni, uffici, ombudsman, unità di monitoraggio ed altri organismi più o meno autonomi con il fine di garantire imparzialità, trasparenza, rappresentatività. In questo campo l'omogeneità è sicuramente molto elevata ed affonda le radici nella diversa cultura garantista delle democrazie europee. Per la categoria Procedimenti disciplinari, diritto d'accesso e pari opportunità - costituita dalle variabili Sanzioni previste dal regolamento, Mancanze previste dal regolamento, Procedure formali, Diritti dei funzionari, Diritto di partecipare alle decisioni, Diritto di sciopero, Autorità preposte per legge a

³ A ciascuna delle modalità assunte dalle circa 70 variabili che compongono la tavola sinottica (pressappoco 10 sottovariabili per ciascuna macrovariabile quali: Condizioni d'accesso alla Funzione Pubblica, Procedure di assunzione nella Funzione Pubblica, Progressione di carriera, Selezione dei dirigenti ecc.) è stato attribuito un valore da 0 a 5 sulla base della minore o maggiore completezza e chiarezza della procedura o dell'aspetto generale relativo alla sottovariabile. Il massimo del punteggio legato alla massima proceduralizzazione va letto con accezione positiva, in quanto l'analista vi ha attribuito un valore aggiunto relativo alla maggiore chiarezza, certezza e garanzia del diritto sotteso al criterio. A ciascuna sottovariabile è stato poi assegnato un peso, ripartito e a somma 100, tra i diversi criteri della tavola sinottica, in modo da evidenziarne l'importanza relativa all'interno della tabella. Non trovandoci di fronte a problemi di unità di misura, non è stato necessario procedere alla normalizzazione dei pesi. I pesi riportati in tabella sono ovviamente discrezionali ed esprimono il giudizio di valore dell'analista. Si è proceduto a moltiplicare il valore di ciascuna variabile per il relativo peso e poi ad effettuare i totali parziali, relativi a ciascuna macrovariabile. Per semplificare l'analisi e diminuirne il livello di dettaglio, sono stati eseguiti degli accorpamenti tra macrovariabili, individuando i su citati settori di indagine.

negoziare con i sindacati, Rappresentanza degli interessi all'interno dei dicasteri, Norme vigenti, Responsabile delle pari opportunità, Programmi speciali a favore della parità di trattamento, Multe/sanzioni in caso di infrazione dell'obbligo della parità di trattamento- i valori sono:

Media	Varianza	Scarto quadratico medio
36	98,32	9,91

Per quanto attiene, infine, alla **formazione e gestione del personale**, la Funzione Pubblica dei Paesi membri assume tratti simili. Esiste una procedura di reclutamento precisa e trasparente; è previsto un periodo di formazione; vi sono Istituti di Formazione a carattere statale o locale presso cui inviare i funzionari; la progressione di carriera è proceduralizzata e fondamentale legata agli obiettivi da realizzare; è incoraggiata ovunque la mobilità internazionale dei funzionari; è presente in maniera generalizzata un sistema di valutazione. Naturalmente, per tutti vale quanto già segnalato detto in precedenza: l'orientamento è alla convergenza pur con le dovute peculiarità che attengono a ciascuno o a gruppi di Stati. Per la categoria Mobilità e formazione - costituita dalle variabili Mobilità in generale, Mobilità volontaria, Mobilità d'ufficio, Mobilità internazionale, Formazione obbligatoria/volontaria, Condizioni, Modalità, Scuole di Formazione, Programmi di scambio- i valori sono:

Media	Varianza	Scarto quadratico medio
35,04	109,38	10,45

Da tali considerazione derivano i dati ottenuti sul totale generale per ciascun Paese, che conferma l'omogeneità tra i sistemi amministrativi dei 15 Paesi membri in modo chiaro ed evidente, seppure costruita sulla base delle peculiarità di ciascuno e sull'esaltazione del valore della differenza. In media, ciascun Paese si differenzia da tutti gli altri di un valore pari a **27, 621**. In dettaglio i dati generali della Funzione Pubblica nei paesi UE risultano:

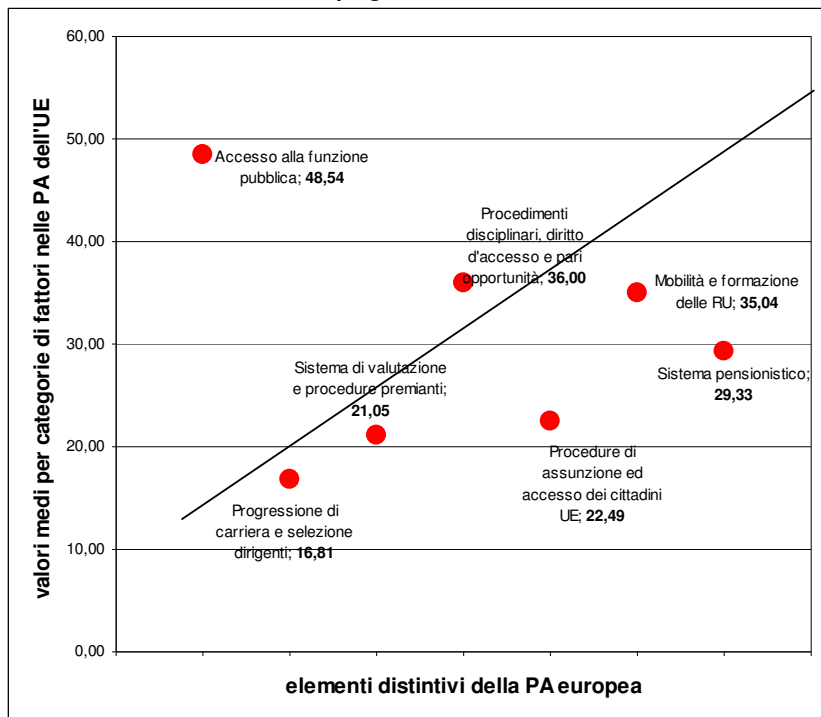
Media	Varianza	Scarto quadratico medio
399,12	762,936	27, 621

Grafico 1. Caratteristiche generali della Funzione Pubblica nei paesi UE



B:Belgio, D:Danimarca, G:Germania; GR:Grecia, S:Spagna, F:Francia, I:Irlanda, IT:Italia

Grafico 2. Dominanze nel Pubblico Impiego nell'UE



Fonte: "La funzione pubblica nei Paesi UE: una procedura comparata" a cura di R. Pastore e G. Pennella

La chiave del successo delle politiche di sviluppo è individuabile nella convergenza delle strategie dei paesi comunitari. Anche la Commissione e il Consiglio Europeo hanno, in più circostanze, sottolineato l'importanza del dialogo tra i paesi partner, dello scambio di esperienze e della partecipazione di tutti i segmenti della società ai risultati della crescita ed al rafforzamento del tessuto democratico.

A garanzia di una miglior coerenza tra azione dell'UE e degli Stati membri, l'attività della Funzione Pubblica dei paesi membri converge verso settori d'intervento prioritari in cui la comunità ha un valore aggiunto, come i diritti dei lavoratori, le pari opportunità, la formazione, la prevenzione dei conflitti.

Recentemente G. D'Alessio⁴ ha rilevato che il primo, fondamentale elemento di convergenza fra gli ordinamenti europei è costituito, dall'introduzione di (o, quantomeno, dal manifestarsi della volontà di introdurre) di ampie ed incisive riforme del sistema amministrativo, che ruotano attorno ad alcuni obiettivi e filoni tematici comuni: decentramento di compiti e funzioni; semplificazione normativa, organizzativa e procedimentale; sviluppo delle forme di dialogo e collaborazione tra poteri pubblici e soggetti privati; revisione dei sistemi di controllo e dei meccanismi finanziari e contabili; valorizzazione delle risorse umane; innovazione tecnologica ed informatizzazione.

Queste considerazioni evidenziano principalmente cinque aspetti che appaiono particolarmente rilevanti in tutti gli ordinamenti amministrativi presi in esame (Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Polonia, Spagna e Ungheria, oltre all'Italia), anche se con una varietà di accenti e di soluzioni:

⁴ "Convergenze e divergenze nell'evoluzione dei sistemi amministrativi europei" in "Istituzioni, politica e amministrazione - Otto paesi europei a confronto", a cura di Maria De Benedetto, G. Giappichelli editore, Torino - 2005.

1. il grado di accentramento o di decentramento dei sistemi amministrativi, in ordine all'articolazione delle funzioni e dei poteri pubblici;
2. la tipologia e la caratterizzazione di organismi, meccanismi e sedi di raccordo fra i soggetti i
3. l'assetto dei rapporti fra politica ed amministrazione e la disciplina della dirigenza pubblica;
4. l'individuazione, nell'ambito degli apparati, di momenti e figure di "snodo" fra l'esercizio dei poteri di indirizzo politico –amministrativo e l'espletamento dei compiti di gestione-amministrazione;
5. la presenza e la consistenza di strutture, istituti e strumenti di pianificazione, implementazione, sostegno e verifica dei risultati dei processi di riforma amministrativa.

Si sta assistendo ad un progressivo affermarsi di un approccio aperto, fondato sul metodo della comparazione, che si rivela un prezioso sostegno all'attuazione della riforma amministrativa, permettendo l'analisi e la verifica delle innovazioni già esperite in altri contesti nazionali. L'azione unificatrice dell'Unione è la causa principale di questa graduale convergenza dei diritti amministrativi nazionali. Infatti, nel momento in cui le direttive comunitarie in tema di riforme delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri prevedono il perseguimento dei medesimi obiettivi è evidente che ciascuno Stato risponde regolamentando i fatti aventi una valenza giuridico-amministrativa in maniera omogenea. La condivisione degli obiettivi, finalizzata al processo di modernizzazione delle PP.AA, è ispirata dai medesimi principi di semplificazione, decentramento, trasparenza, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. È possibile, in tal modo, definire tali amministrazioni impegnate in questo processo "amministrazioni opulente". In particolare per "amministrazioni opulente" si intendono quelle PP.AA che hanno raggiunto un elevato livello di evoluzione organizzativa e in cui le innovazioni promosse da un processo di riforma in stadio avanzato ne hanno riconfigurato l'aspetto, sia nel loro interno che all'esterno. L'opulenza delle amministrazioni è riconoscibile dalla ricchezza di servizi che esse sono grado di erogare, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

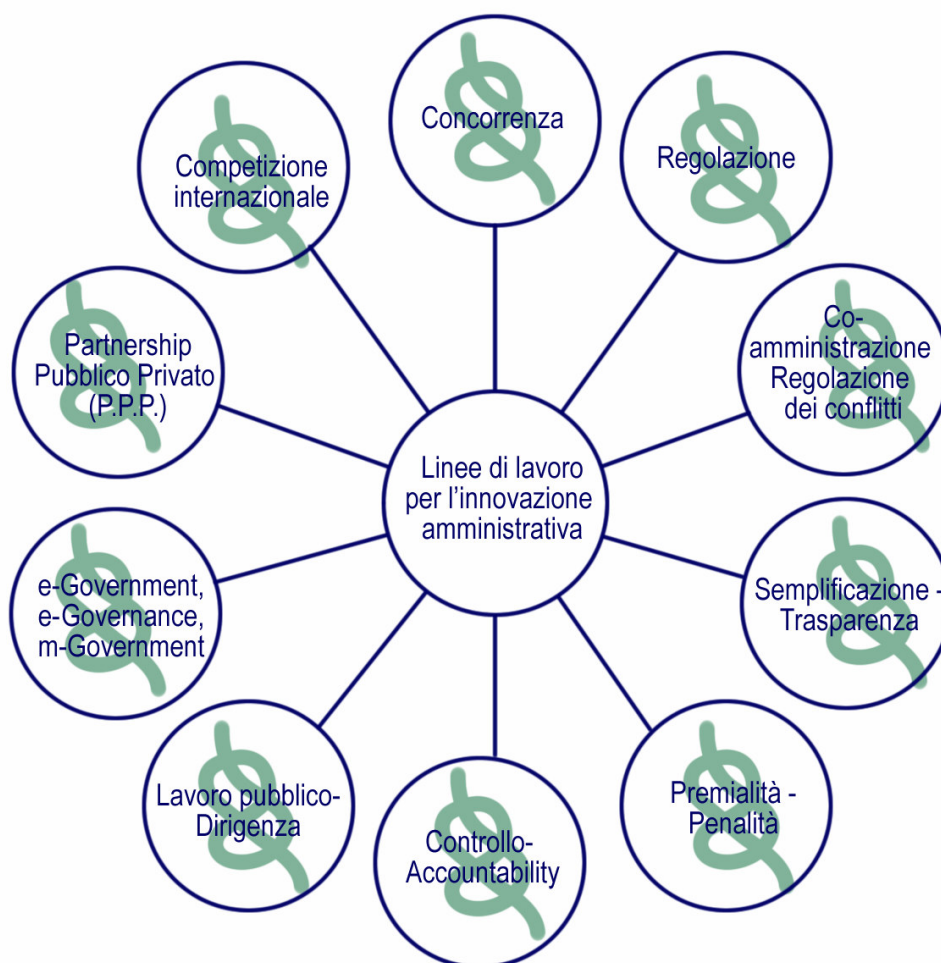
Specificamente, l'obiettivo comune a tutte le amministrazioni pubbliche nelle società dell'opulenza: consiste nell'ottimizzazione delle relazioni tra Stato ed imprese, al fine di promuovere una nuova cittadinanza amministrativa, attiva e consapevole⁵.

3) I dieci nodi dell'innovazione amministrativa in un contesto internazionale

Il Centro per l'innovazione amministrativa tra Europa e Mediterraneo C.A.I.M.E.D., istituito dal Foromez e da UNDESA- United Nation Department for Economic and Social Affairs, ha messo appunto un panel su "Le linee di lavoro per un processo di innovazione amministrativa", in un contesto comparativo internazionale. Lo studio sviluppa precedenti analisi di cui si è data menzione e punta il suo angolo di riflessione su una fase evolutiva ed individua idee e nodi che sta per affrontare i sistemi amministrativi europei ed internazionali in un'ottica comparativa.

⁵ *Le Amministrazioni opulente - Pubblica amministrazione e società del benessere. Un tentativo di sistematizzazione*, di M.R. Asso e G. Pennella

I dieci nodi dell'innovazione amministrativa



Il commento è organizzato in 10 schede, ciascuna delle quali si completa con casi esemplari:

1. Competizione internazionale

L'Italia è collocata tra il 23° ed il 51° posto nella classificazione sulla competizione internazionale, secondo i rating espressi dal World Economic Forum, dall'Economist Intelligence Unit e dall'International Institute for Management Development, ciò accade a causa di una non adeguata e corretta valutazione del sistema amministrativo italiano. Questa non adeguata misurazione delle performances del sistema amministrativo rappresenta una delle componenti decisive per determinare il basso livello di investimenti effettuato dagli investitori stranieri in Italia

Per questo motivo, si necessita di una più adeguata metodologia di rilevazione rispetto a quello attualmente utilizzato dalle agenzie di rating che tenga conto dei processi di miglioramento amministrativi registrati in questo decennio, a tutti i livelli, dal nostro sistema amministrativo, in particolare:

- Sostegno alla costituzione, tra i Ministri della Funzione Pubblica dei 25 Paesi europei, di un apposito gruppo di lavoro tecnico che definisca criteri, procedure di misurazione e valutazione delle Pubbliche Amministrazioni, per la costruzione di un sistema informativo omogeneo e comparabile sull'effettivo funzionamento delle PP.AA.
- Attivazione di un sistema informativo europeo sul rendimento amministrativo, un piano di comunicazione nazionale, che illustri i risultati e i miglioramenti conseguiti anche dal nostro sistema amministrativo, rilevandone gli aspetti di criticità ma anche le opportunità e le virtù che si stanno consolidando e diffondendo.

2. Concorrenza

L'amministrazione italiana è ancora poco contaminata dalla concorrenza e dalla competizione. Si avverte, dunque, l'importanza di estendere tale principio, in modo progressivo in particolare nei servizi a rete di pubblica utilità e nelle funzioni attribuite in via esclusiva e concorrente alle Regioni (come p.e. trasporti, commercio, energia, turismo, ecc.). Inoltre, l'applicazione della direttiva Bolkenstein, che estende il principio della concorrenza all'intero impianto dei servizi di pubblica utilità, apre, tra l'altro, anche nel nostro paese, un'importante questione sul futuro dei confini del mercato non più limitato, come nel passato, alla sola dimensione dell'economicità dei servizi erogati, ma esteso anche all'intera gamma del sistema dei servizi.

3. Regolazione

Nonostante il progresso nella riforma della regolazione dei mercati, il "nucleo duro" delle regolazioni, che può risultare freno ed ostacolo alla concorrenza, ancora persiste in tutti i paesi OECD. In particolare, il nostro paese, pur avendo fatto dei significativi miglioramenti, si colloca nella fascia dei paesi che presentano ancora alcuni ritardi nei processi di liberalizzazione dei mercati, sia da un punto di vista economico che amministrativo. La regolazione è diventata più omogenea con politiche relativamente meno restrittive.

Secondo un recente studio dell'OECD sulla *"Regolazione del mercato di beni e prodotti nei paesi dell'Ocse: 1998-2003"*, alcuni paesi si sono spostati verso politiche di regolazione più liberalizzate. Le politiche di regolazione del mercato di beni e servizi sono diventate più convergenti, anche se rimangono paesi che ancora tendono ad avere un approccio poco incline verso la concorrenza.

Nel periodo 1998-2003, il nostro paese ha, tuttavia, registrato dei miglioramenti sia nel campo della regolamentazione economica che amministrativa. Secondo questo studio dell'OCSE per regolamentazione economica ci si riferisce a tutte le norme interne che hanno effetti sulla governance dell'impresa e sulla concorrenza sui mercati, mentre la regolamentazione amministrativa riferisce a tutte le procedure informative richieste per aprire nuove imprese in conseguenza sia di una normativa settoriale che generale.

4. Co-amministrazione - Regolazione dei conflitti

La sintomatologia di una "amministrazione di coalizione", quale è quella italiana, si contraddistingue per processi decisionali che si presentano a volte complessi, segmentati, contraddittori e, in alcuni casi, contorti. Per un loro agire coerente e coordinato queste "amministrazioni di coalizione" hanno sempre più necessità di un collante che può essere dato da quella che è stata definita "coesione amministrativa", che si realizza mediante un procedere comune attraverso quelle forme miste dell'agire amministrativo che per semplicità espositiva, qui di seguito, sono riportate come: "co"amministrazione; "co"decisione; "co"operazione; "co"partecipazione; "co"ordinamento.

Dalla cooperazione-competizione si sta, tuttavia, passando ad una stagione sempre più conflittuale degli interessi istituzionali ed amministrativi tra i livelli di governo. Nel periodo 2001/2004 sono state esaminate dalla Corte Costituzionale 113 leggi regionali. Nello stesso periodo sono stati avviati 55 conflitti di attribuzione da parte delle Regioni.

5. Semplificazione – Trasparenza

Uno studio comparato europeo SCP (Social and Cultural Planning) dei Paesi Bassi sulla trasparenza amministrativa mostra che la percezione della possibile corruzione pubblica da parte dei cittadini in costanza di una amministrazione più trasparente e più semplificata in Italia è migliorata. In tale quadrante positivo ove attualmente è collocata l'Italia, infatti, si riscontra una più alta percezione della eventuale corruzione e, di conseguenza, si esercita un più alto livello di controllo dei cittadini sulle attività delle pubbliche amministrazioni. Il livello medio a cui è giunto il nostro paese, +5 in una scala da 1 a 10, è, tuttavia, ancora migliorabile rispetto alla media dei paesi industrializzati.

In tale direzione apparirebbero utili ed accoglibili dal sistema imprenditoriale provvedimenti rivolti all'accorpamento delle competenze per settori omogenei correlati ai conseguenti processi

decisionali, che si muovano sulla strada della riduzione dei termini e che determinino una conclusione con provvedimenti espresi e definiti in termini perentori.

L'altro aspetto della semplificazione, in rapporto con il sistema imprese, si manifesta quando le PP.AA. acquistano dal mercato beni e servizi. L'amministrazione, in questo caso, è analizzata come "cliente" e la semplificazione assume la tipologia della concentrazione attraverso l'attivazione di un trinomio: centrali di committenza, accordo quadro e dialogo competitivo.

6. Premialità – Penalità

Il binomio tra riconoscimenti/premialità e penalità/sanzioni ha svolto un ruolo rilevante nei paesi occidentali, soprattutto laddove tali indicatori sono stati strettamente correlati allo strumento di bilancio con particolare riferimento all'attuazione dei QCS. In tutti i paesi occidentali si sta andando, infatti, verso un rapido processo di convergenza dei sistemi di bilancio; in particolare, per quanto riguarda i canoni comuni con cui essi sono elaborati, le tecniche di attuazione (premi/incentivi) e le modalità di misurazione, non solo finanziarie, ma che si avvalgono anche di indicatori fisici delle attività previste e realizzate.

Si tratta di adottare un sistema dinamico e molto semplice nel suo funzionamento, in termini di progressività interna e di competizione-emulazione tra amministrazioni che, ponendo al centro dell'agire amministrativo l'obiettivo di "ridurre gli sprechi e premiare chi ci riesce", garantisce con modalità, percentuali e valori differenti che "vincano tutti" coloro che direttamente o indirettamente prendono parte al processo. Un tale sistema, inoltre, per essere validato nella sua affidabilità, dovrebbe avvalersi di società di *rating indipendenti* incaricate della valutazione delle prestazioni conseguite dai Ministeri e dalle Agenzie e più in generale dal complesso delle Pubbliche amministrazioni italiane.

7. Controllo – Accountability

Nei paesi dell'OECD, negli ultimi venti anni, si è passati da un controllo esterno ad uno interno e da un controllo ex ante ad uno ex post. In tale panorama internazionale, il controllo ex post è diventato prevalente anche grazie all'evoluzione delle tecniche di controllo finalizzate al controllo di performance; più complesso, invece, probabilmente poiché ancora poco attuato, rimane il nuovo sistema di controllo definito di accantonamento (accrual accounting).

Il controllo interno che ha assunto di norma un carattere finanziario, in Australia, Regno Unito, Irlanda e Giappone si sta dirigendo verso un controllo che permetta di valutare le propensioni al rischio delle PP.AA..

Il calcolo e il controllo della propensione al rischio correlato ai processi decisionali delle PP.AA nel conseguimento o meno di determinati livelli di performance sta, infatti, assumendo un ruolo centrale, superando la verifica della corrispondenza delle attività realizzate alle sole regole giuridiche ed amministrative e alla valutazione delle performances alla luce dei principi di efficacia, di efficienza e di economicità

8. "e-Government" – "e-Governance" – "m-Government"

L'e-government è punto di partenza, condizione abilitante per lo sviluppo di strategie di innovazione a più ampio raggio, che riguardano l'insieme della società e del sistema economico di un paese. I processi di attuazione dell'e-government con le sue pratiche di concertazione tra livello nazionale e livello regionale e il metodo di un coinvolgimento attivo degli enti locali del territorio nei più diversi settori, mutuano ad altri settori. In questo quadro si mettono in evidenza tre elementi generali del modo in cui, il possesso si attualizza a livello regionale nelle regioni italiane:

- il ruolo di coordinamento, di indirizzo e di impulso che le amministrazioni regionali esercitano sui temi dell'innovazione;
- la cooperazione tra regioni può rappresentare una caratteristica specifica dell'attuazione del federalismo;
- la maturazione e la piena operatività della rete dei Centri Regionali di Competenza per l'e-government e la società dell'informazione.

In un contesto internazionale appare sempre più rilevante il passaggio dall'e-government all'e-governance per i sempre più accentuati processi di attuazione, per le configurazioni e per le connessioni istituzionali e di raccordo che comporta l'attuazione con il sistema socio-economico.

Contestualmente è utile rilevare come nei servizi alle persone e alle imprese il passaggio dall'e-government all'm-government in quanto il sistema cellulare mobile (m) ha assunto un ruolo sempre più decisivo sia dal punto di vista qualitativo tecnologico che quantitativo per la sua differenziazione

9. Lavoro pubblico – Dirigenza

In generale, si può affermare che nei paesi OECD i differenziali di natura giuridica ed economica tra il settore pubblico ed il settore privato si stanno riducendo. Infatti, ci si avvia, in tutti i paesi, verso una riduzione dei contratti a tempo indeterminato. I maggiori mutamenti in tal senso stanno avvenendo in Spagna nei settori più strettamente legati all'evoluzione della domanda, come i porti e gli aeroporti.

Inoltre, è sostenuta a livello internazionale l'adozione di codici etici che investano i comportamenti dei dirigenti e delle imprese che lavorano per le PP.AA., definendo congiuntamente la sede e le modalità in cui il dialogo tra domanda ed offerta possa concretamente avviarsi.

In presenza di una tale difficile definizione del profilo del nuovo gruppo dirigente, l'innovazione stenta a diventare sistema, non riuscendo ad alimentare un processo d'investimento in ricerca e/o per lo sviluppo, così come avviene in qualsiasi impresa produttiva che intende rinnovarsi.

10. Partnership Pubblico – Privato (PPP)

Nei paesi OECD le tre nuove modalità con cui sempre più l'amministrazione si misura con il mercato e che internalizzano moduli ibridi pubblico/privati sono: 1) l'outsourcing; 2) la partnership pubblico/privata; 3) i vouchers. L'obiettivo di questi nuovi strumenti è quello di aumentare la competitività, ridurre i costi e migliorare la performance

Il "*Libro Verde della Commissione sui partenariati pubblico-privati ed il diritto degli appalti e delle concessioni*" (COM 2004/327 definitivo del 30.4.2004), ha riproposto il concetto di partenariato in modo sistematico e comprensivo a livello europeo. Per la Commissione Europea i dati caratterizzanti le forme di PPP sono quattro:

1. la lunga durata del rapporto, che implica una cooperazione tra i due partners sui vari aspetti del progetto da realizzare;
2. il finanziamento del progetto, garantito in tutto o in parte dal settore privato;
3. il ruolo strategico degli operatori economici che partecipano a tutte le fasi del progetto;
4. la distribuzione dei rischi tra il partner pubblico e quello privato.

Giuridicamente, il PPP si articola in due forme principali: il "partenariato contrattuale" e quello "istituzionalizzato".

Tabella. 1 I dieci ambiti dell'innovazione amministrativa

Ambiti	Tendenze Internazionali	Tendenze nazionali
1- Competizione internazionale	Non è presente un sistema informativo omogeneo e comparabile sull'effettivo funzionamento delle PP.AA. dei singoli paesi europei	Solo il 4% degli investimenti esteri in Europa, causa una non adeguata e corretta valutazione del sistema amministrativo italiano
2- Concorrenza	La disciplina della concorrenza si applica, indistintamente, a tutte le PP.AA	Ancora poco contaminata dalla concorrenza e dalla competizione
3- Regolazione	Le barriere nazionali alla concorrenza sono ancora elevate in tutti i paesi OECD, ma la regolazione è diventata più omogenea con politiche relativamente meno restrittive.	Ritardi nei processi di liberalizzazione dei mercati (economico e amministrativo)
4- Co-amministrazione-regolazione dei conflitti	Modello di "co-amministrazione e sussidiarietà verticale"	"Amministrazione di coalizione", processi decisionali che si presentano complessi, segmentati, contraddittori e, in alcuni casi, contorti
5- Semplificazione- trasparenza	Modello di accorpamento delle competenze; le Amministrazione come "cliente"	Progressi, in tema di trasparenza amministrativa
6- Premialità- penalità	Rapido processo di convergenza dei sistemi di bilancio, canoni comuni, tecniche di attuazione (premi/incentivi), modalità di misurazione finanziarie, ma anche con indicatori fisici delle attività previste e realizzate.	Processo di convergenza verso un sistema dinamico e molto semplice nel suo funzionamento, sia in termini di progressività interna sia in termini di competizione-emulazione tra amministrazioni (al centro dell'agire amministrativo l'obiettivo è "ridurre gli sprechi e premiare chi ci riesce", garantendo "vincano tutti" coloro che direttamente o indirettamente prendono parte al processo).
7- Controllo- accountability	Controllo ex post prevalente, grazie all'evoluzione delle tecniche di finalizzate al controllo di performance.	Verso un processo che lega la riforma del controllo inserito in un contesto di good governance.
8- e-Government e-Governance m-Government	Fase rilevante: passaggio dall'e-Government all'm-Government	In fase di completamento le strategie regionali per lo sviluppo della società dell'informazione
9- Lavoro pubblico- dirigenza	Politiche di riduzione dei posti di lavoro; adozione di codici etici	La spesa pubblica italiana per R&S sul PIL al di sotto della media europea e assente per un finalizzato sostegno di investimenti per le RU e la riforma del sistema amministrativo.
10- Partnership pubblico-privato (PPP)	Tre nuove modalità con cui l'amministrazione si misura con il mercato e che internalizzano moduli ibridi pubblico/privati: 1) l'outsourcing; 2) la partnership pubblico/privata; 3) i vouchers. L'obiettivo è aumentare la competitività, ridurre i costi	I tre strumenti vengono utilizzati in maniera minore dall'Italia insieme a la Francia, la Spagna e il Portogallo

Fonte: "Linee di lavoro per l'innovazione della pubblica amministrazione italiana" a cura di Formez- dicembre 2005.

4) Un secondo tentativo di stima quantitativa

Attraverso la rielaborazione di uno schema di sintesi, risultato della ricerca elaborato di Bruno Valensise su "Le relazioni tra politica ed amministrazione: la dirigenza pubblica", si è conseguito un tentativo di stima quantitativa delle performance amministrative di alcuni paesi presi in esame (Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Polonia, Spagna, Ungheria). Il tentativo è finalizzato ad elaborare un quadro sintetico, ma al contempo completo e chiaro, sull'attuale sistema amministrativo europeo. In ciascuno dei suddetti paesi, sono state studiate alcune questioni concernenti diversi aspetti fondamentali della relazione tra autorità politica e amministrazione, in particolare:

- accertare l'esistenza di un potere di nomina del personale amministrativo dirigenziale da parte dell'autorità politica;
- verificare se esista o meno in capo al potere politico il compito di esercitare competenze di natura gestionale- amministrativa;
- conoscere le regole, i contenuti ed i meccanismi della responsabilità dell'autorità politica e dei vertici amministrativi in riferimento al funzionamento e la gestione del sistema- amministrazione).

Lo schema che segue rappresenta un utile modello per determinare le condizioni su cui effettuare una comparazione, tra sistemi amministrativi, del grado di politicizzazione dell'attività amministrativa, inteso come trascinamento, più o meno rilevante, dell'autorità politica nell'azione amministrativa.

Tabella 2. DIRIGENZA PUBBLICA: RELAZIONI TRA AMMINISTRAZIONE E POLITICA

STATO	DIRIGENZA PUBBLICA			
	Distinzione tra politica e amministrazione	Accesso	Accesso all'Alta Dirigenza	Revoca del Mandato
Austria	Distinzione netta sul piano normativo	'74- regolamento per accesso per posizioni elevate '89-estensione del regolamento a tutti i reclutamenti	Governo: potere di scelta	Autorità politica: potere di revoca Eccezione: inamovibilità figure di vertice
Belgio	Distinzione netta sul piano normativo	Criteri meritocratici	Norme regolano avanzamenti di carriera Diffuso l'intervento politico	Criteri meritocratici
Francia	Distinzione netta sul piano normativo. Ministro responsabilità politica	Alta formazione attraverso l'ENA	Governo: nomina i livelli alti dell'amministrazione	Governo: revoca cariche politiche
Germania	Distinzione netta sul piano normativo	Singoli Lander: procedura concorsuale e meritocratica	Autorità politica: anche esterni contratto a TD	Potere di revoca per nominare funzionari di fiducia
Gran Bretagna	Distinzione netta sul piano normativo. Attività: autorità politica, responsabilità ministeriale	Dirigenza: "Selection on merit on the basis of fair and open competition" Giovani laureati: "Fast stream development program"	Primo Ministro nomina: Permanent secretary e Deputy secretary. Importante il Policy adviser (consigliere politico)	Autorità politica: potere di revoca
Italia	Distinzione netta sul piano normativo. Dirigenti: gestione amministrata	Sistema misto: concorsi delle singole amministrazioni; Corso-concorso della SSPA	Autorità politica: incarichi di vertice	Non esiste potere di revoca. Automatica per i vertici collegato alla fiducia del nuovo Governo.
Polonia	Affermazione di una distinzione tendenziale	Accesso affidato alla Scuola Nazionale Amministrativa pubblica	Prevalenza politica. Attuale tendenza di neutralità dell'amm.	Sistema delle norme: assicurano indipendenza autorità politica
Spagna	Distinzione netta sul piano normativo.	Principi di merito e capacità	2 tipologie di merito: <i>confianza politica</i> e <i>libre designacion politica</i>	<i>Confianza</i> : esteso potere revoca.
Ungheria	Affermazione di una distinzione tendenziale	Criteri meritocratici	Autorità politica potere limitato e spetta al Segretario permanente	Nessuno è allontanato per ragioni politiche.

Fonte: "Le relazioni tra politica ed amministrazione: la dirigenza pubblica" di Bruno Vallese in "Istituzioni, politica e amministrazione- Otto paesi europei a confronto" a cura di Maria De Benedetto.

In questo secondo tentativo si aveva a disposizione una tavola comparativa dei legami tra Funzione Pubblica e politica. Si è attribuito un valore numerico ad una serie di variabili qualitative con la medesima procedura adottata nel 2002⁶.

Tabella 3: Analisi quali- quantitativa delle relazioni tra amministrazione e politica nella dirigenza pubblica

STATO	DIRIGENZA PUBBLICA				
	Distinzione tra politica e amministrazione	Accesso	Accesso all'Alta Dirigenza	Revoca del mandato	Valore Medio
Austria	██████	██████	██████	██████	██████
Belgio	██████	████████	██████	████████	████████
Francia	██████	████████	██████	██████	██████
Germania	██████	████████	██████	██████	██████
Gran Bretagna	██████	████████	██████	██████	██████
Italia	██████	████████	██████	██████	██████
Polonia	██████	████████	██████	████████	██████
Spagna	██████	████████	████████	██████	████████
Ungheria	██████	████████	██████	████████	██████

Fonte: nostra elaborazione da "Le relazioni tra politica ed amministrazione: la dirigenza pubblica" di Bruno Vallese in "Istituzioni, politica e amministrazione- Otto paesi europei a confronto" a cura di Maria De Benedetto.

I risultati delle nostre indagini hanno rilevato come la normativa, nei singoli paesi, è sovente smentita dalla realtà esistente per cui a norme votate ad una forte separazione corrisponde, in realtà, una marcata commistione di funzioni e di ruoli laddove ad una formale e netta distinzione di ruoli corrisponde una sorta di gioco pirandelliano nell'esercizio effettivo delle funzioni svolte. Valga per tutti il caso italiano.

Austria: L'organizzazione è fortemente gerarchizzata della P.A. L'influenza della politica nelle scelte dei dirigenti chiamati a ricoprire le più alte cariche amministrative è sempre stata molto elevata. Una nuova riforma dello statuto del pubblico impiego, ha formalmente riconosciuto a poche figure di vertice il diritto all'inamovibilità nella funzione esercitata. Il Governo mantiene il potere di scelta di alcune figure al vertice dell'amministrazione pubblica, diverse da quelle politiche istituzionali a cui è garantita l'inamovibilità.

Belgio: Il rapporto tra politica e amministrazione si caratterizza e viene esercitato soprattutto sul versante delle nomine dei funzionari. Si parla, in tale paese di un vero e proprio sistema clientelare. Nell'accesso alla funzione pubblica i principi si informano all'esigenza di assicurare neutralità del funzionario pubblico: difatti l'accesso è legato a criteri meritocratici.

⁶ L'obiettivo è stato quello di rappresentare sia analiticamente sia descrittivamente - mediante una dimensione numerica quantitativa - il livello di omogeneità raggiunto dai Paesi membri, per quanto attiene alla Funzione Pubblica in 9 paesi, cercando altresì di individuare quali fossero le dominanze amministrative. Si è attribuito per ogni variabile un valore da 0 a 5 sulla base della minore o maggiore ingerenza del potere politico nell'amministrazione (dirigenza pubblica) così come si rilevava formalmente dalle norme.

Esiste una grande differenza tra la situazione reale e quella ideale, i funzionari, infatti, Infatti, i funzionari vivono un rapporto ambiguo con la politica: si trovano in tale rapporto quasi elementare, schizofrenico e di disprezzo della politica, pur nella consapevolezza di averne bisogno.

Francia: È stata formalmente espressa la volontà di tenere distinti i due ambiti di potere. La forza della burocrazia ha base sull'elevata formazione che precede la fase d'accesso agli impieghi superiori dello Stato avvalendosi delle grandi istituzioni formative. Il rapporto tra politica e amministrazione esercitato attraverso una sorta di "sorvegliato speciale", la politicizzazione delle nomine si è acuita con l'affermarsi di maggioranze stabili.

Germania: A fronte di meccanismi di selezione e carriera tendenzialmente meritocratici, vi è un alto livello di politicizzazione che contraddistingue l'attribuzione degli incarichi collocati ai vertici dell'amministrazione. Una valutazione estremamente sintetica porta a ritenere che il sistema tedesco, imperniato su un modello che miscela legalità e fiducia nella scelta delle cariche amministrative apicali, sia caratterizzato da dosi di contraddizioni. Tuttavia, la prassi conferma che il problema principale è quello di consentire ai vertici politici di disporre di personale capace ed in grado di portare alla realizzazione il disegno programmatico proposto dagli elettori ha trovato, forse, una felice soluzione, perché conforme ad un modello equilibrato e armonico all'interno del quale si risolve la questione del necessario rapporto tra politica ed amministrazione.

Gran Bretagna: il modello unitario, proprio dei paesi anglosassoni, può essere rappresentato e spiegato come quella soluzione attraverso la quale le sfera politica e quella amministrativa risultano sostanzialmente coincidenti. La seconda rappresenta, infatti, la *longa manus* della prima, una sorta di agente operativo della prima. Il modello unitario è fondato sulla teoria democratica di esercizio del potere che impone di ricollegare al popolo sovrano ogni decisione. L'amministrazione è in tal modo certamente nelle mani della politica. Lo scopo è di assicurare la continuità tra la definizione dell'indirizzo politico generale e la gestione amministrata quotidiana. L'immagine del funzionario inglese è mutata, formalmente rimane una figura neutrale, per gli interventi di riforma degli ultimi anni rischia di essere rappresentato sempre più come una sorta di consigliere e di uomo di fiducia del politico. La conservazione dell'equilibrio è rimessa alla rispettiva coscienza sia politica che burocratica del proprio ruolo e dei reciproci doveri⁷.

Polonia: è in corso un processo di transizione attraverso la Costituzione della Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione finalizzata al rinnovamento dell'amministrazione nel suo insieme. Attualmente la percezione dominante del servizio pubblico è che venga offerta un'amministrazione politicamente neutrale e più indipendente, in grado di realizzare il programma politico della maggioranza parlamentare. Si sta sperimentando un modello della separazione delle competenze. Per renderla efficace è stata assicurata l'indipendenza dell'attività di servizio rispetto a quella politica. Per preservare la neutralità politica del personale amministrativo sono stati istituiti corpi collegiali che dovrebbero garantire la non ingerenza negli affari amministrativi da parte del sistema politico.

Spagna: l'esperienza spagnola mostra come sia considerata prevalente l'esigenza da parte della politica di assicurarsi un legame fiduciario con la dirigenza amministrativa. Si rileva una sorta di duplicità di intenti della produzione legislativa soprattutto in materia di pubblico impiego. Il modello della separazione tra politica e amministrazione è in realtà rimasto inattuato, anche se esso ritrova le sue radici nel quadro normativo costituzionale, così, la volontà di rendere l'accesso alla funzione pubblica è collegata esclusivamente a criteri meritocratici e di capacità professionale. Tali regole si applicano per l'accesso alla funzione pubblica spagnola solo per le cariche inferiori. I gradini più elevati sono occupati da personale scelto a discrezione del potere politico.

⁷ Bruno Valensise, *Le relazioni tra politica e amministrazione: la dirigenza pubblica*, in *Istituzioni, politica e amministrazione – Otto paesi europei a confronto*, a cura di Maria De Benedetto, Giapichelli editore, Torino - 2005

Ungheria: Il criterio meritocratico ha iniziato a prevalere solo ultimamente. Lo scopo della disciplina approvata nel 1992 era quello di riferire e di perfezionare una versione moderata del sistema britannico laddove tale modello si ispira al principio della neutralità politica dell'amministrazione. Vi sono, inoltre diversi provvedimenti in grado di assicurare l'imparzialità del dipendente pubblico, ma quando si passa dalla teoria alla pratica esistono numerosi problemi che rimettono in discussione tale principio.

5) Le retribuzioni per il personale nella pubblica amministrazione

L'esigenza di contenere i saldi di bilancio nazionali, nell'intento di rispettare i vincoli imposti dall'Unione Europea e dal Trattato di Maastricht, ha avuto specifici coinvolgimenti con le politiche del personale adottate nelle pubbliche amministrazioni dei paesi europei.

L'indicatore della spesa destinata al pagamento dei redditi da lavoro per i dipendenti della pubblica amministrazione rapportato al PIL di ciascun Paese comunitario è comunque inteso come una buona prassi della dimensione dell'intervento pubblico sull'economia.

Come emerge dalla pubblicazione della Fondazione Rodolfo De Benedetti⁸, un secondo indicatore che va interpretato congiuntamente con il primo attiene al rapporto tra il numero di dipendenti pubblici sul totale dei lavoratori occupati.

Nella tabella 4 sono riportate le percentuali, rispettivamente, della spesa per i redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche sul PIL (colonna I) e dei dipendenti pubblici sul totale dei lavoratori occupati (colonna II).

Tabella 4: Rapporto tra Spesa per il Personale delle P.A. sul PIL (%) e tra il numero di dipendenti pubblici sul totale lavoratori occupati nei Paesi UE

PAESE	Rapporto Spesa per il Personale Pubblico/PIL	Rapporto dipendenti pubblici/ Lavoratori occupati
Austria	12.7	22.4
Belgio	n.p.	19.3
Danimarca	18.1	31.8
Finlandia	17.0	24.8
Francia	12.8	24.8
Germania	10.1	14.9
Grecia	n.p.	9.7
Irlanda	12.8	14.3
Italia	12.5	16.2
Lussemburgo	n.p.	10.8
Paesi Bassi	8.6	12.7
Portogallo	13.7	14.7
Regno Unito	11.7	16.9
Spagna	12.3	15.1
Svezia	18.1	32.6

Fonte: Dati elaborati dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti su dati OCSE (2002).

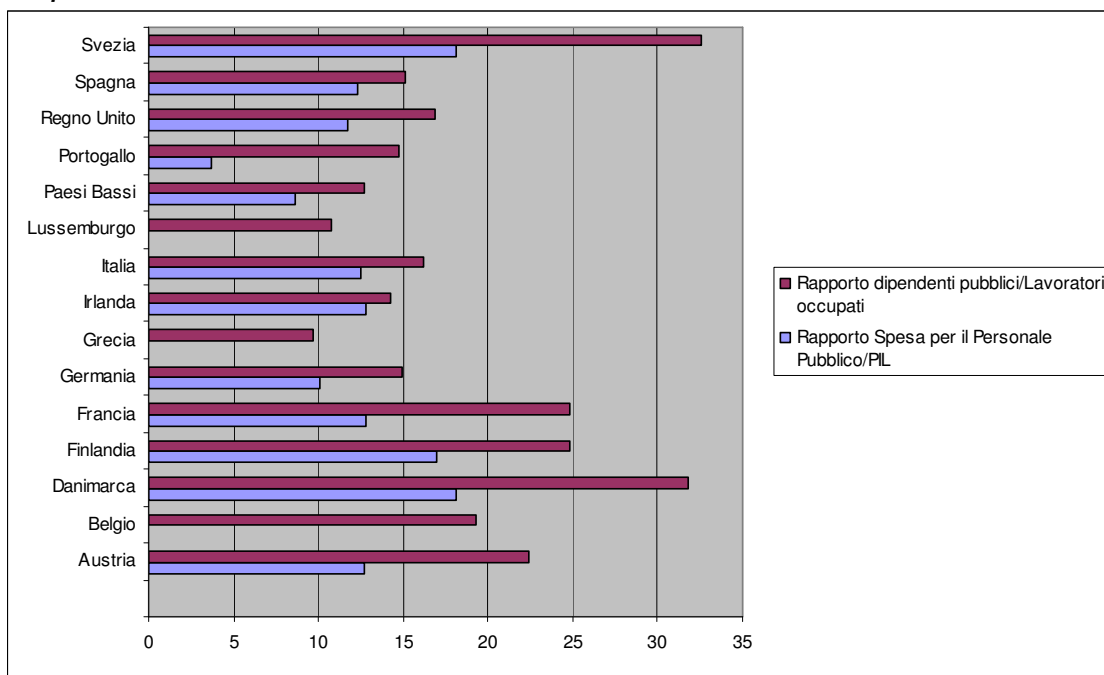
⁸ *Disoccupazione meridionale: settore pubblico e ricerca dell'occupazione*, a cura di L.Pagani (2/2003).

I valori della prima colonna si aggirano attorno alla media non ponderata del 13,3% con punte del 18% per Svezia e Danimarca. Questi paesi registrano contemporaneamente i rapporti più elevati anche tra dipendenti pubblici e lavoratori occupati (tabella 4)

Nel confronto tra i paesi europei, l'Italia si colloca all'ottavo posto nel rapporto tra dipendenti pubblici e lavoratori occupati, mentre si colloca al quarto posto per quanto riguarda il rapporto tra la spesa per il personale pubblico rispetto al PIL e la percentuale di dipendenti pubblici. Solo il Portogallo, l'Irlanda e la Spagna superano l'Italia nell'incidenza della spesa per il personale sul PIL nazionale.

Un approccio grafico può meglio riepilogare quanto riportato nelle colonne della precedente tabella.

Grafico 3: Confronto per livelli di Spesa personale PA e per dipendenti pubblici su tot lavoratori in Europa.



Italia, Francia, Spagna, Irlanda ed Austria registrano una spesa per il personale pubblico di poco superiore ai 12 punti percentuali sui rispettivi PIL; come è bene evidenziato dal grafico, gli impieghi di risorse per redditi da lavoro nelle P.A. dei paesi nordeuropei (Danimarca, Svezia e Finlandia) raggiungono livelli nettamente superiori rispetto agli altri, per la compagine elevata di lavoratori registrata nel settore pubblico.

Una comparazione quantitativa dei differenti livelli retributivi per il personale impiegato nelle amministrazioni pubbliche, per settore e per livelli, è all'esame dell' OECD. Nel settembre 2005 ciascun governo nazionale dei paesi europei è stato invitato a procedere alla compilazione di un questionario riepilogativo in merito agli stipendi erogati a funzionari e dirigenti pubblici. Non si dispone ancora, quindi di stime quantitative riferite alle retribuzioni di fatto applicate nei diversi paesi ed aggiornate all'ultimo quinquennio 2000-2005.

6) Retribuzioni e valutazione delle prestazioni: un'analisi qualitativa

Prima di procedere alla descrizione quantitativa dei livelli retributivi dei dipendenti pubblici italiani, sembra opportuno fornire dei brevissimi cenni sui sistemi di valutazione delle Risorse Umane del pubblico impiego legati agli incentivi retributivi.

Attraverso i propri sistemi retributivi un'organizzazione persegue l'obiettivo di attirare, trattenere e motivare i lavoratori di cui necessita. La retribuzione, sotto qualsiasi forma tecnica, assume una forte valenza istituzionale, in quanto rappresenta uno strumento non neutrale del rapporto di scambio esistente tra lavoratori ed organizzazione ed influisce in maniera significativa sui livelli di cooperazione e fiducia interni all'azienda, fattori fondamentali per garantire livelli soddisfacenti di efficienza⁹.

La gestione del personale rientra nel più complesso processo di trasformazione degli Enti pubblici, volto al perseguimento di politiche efficaci di *public management* ed al raggiungimento di obiettivi efficienti che da sempre contraddistinguono il settore privato: riduzione dei costi, valutazione delle *performances*, ottimizzazione dei risultati. La pubblica amministrazione cerca sempre più di gestire la produzione di servizi adottando criteri simili a quelli utilizzati dal settore privato. Nel settore privato, gli incentivi correlati ai risultati sono ormai di norma nella maggior parte delle imprese e seppure con modalità differenti e con forti contraddizioni attuative sono presenti anche nell'azione amministrativa.

Venti anni fa nella gran parte dei paesi l'evoluzione degli stipendi dei dipendenti statali era legata all'anzianità di servizio. Ciò non significa che non esistessero, nella pubblica amministrazione, incentivi correlati ai risultati. Le promozioni rappresentavano sia un incentivo che un modo per garantire l'indipendenza delle fasce dirigenti del servizio pubblico.

Tuttavia, nel corso degli anni si è palesata la necessità di introdurre un sistema a incentivi per migliorare le prestazioni dei dipendenti del pubblico impiego. L'incremento retributivo è stato visto come un'alternativa o un incentivo complementare alla promozione¹⁰.

Nei paesi dell'Unione Europea sono state intraprese numerose iniziative in materia di contrattazione per il pubblico impiego nell'arco temporale 2001-2005 e iniziative sono rivolte ad accompagnare la valutazione delle prestazioni con integrazioni salariali.

Nella maggior parte dei casi (si prendano ad esempio Italia e Francia) le politiche retributive, sono state determinate da fattori automatici, prevedono forme di salario variabile correlato a livello di prestazione. L'approccio è quello del *pay-for-performance* che consente l'attuazione di un sistema che incentivi il personale a migliorare la prestazione individuale e collettiva, nonché di apprezzare economicamente la capacità e l'impegno dimostrati nello svolgimento dell'attività lavorativa¹¹

Come emerge da un recente rapporto dell'OECD¹² in materia di **sistemi di integrazione economica delle retribuzioni per i dipendenti pubblici nei paesi europei**, gli incentivi correlati ai risultati rappresentano quella parte variabile dello stipendio che è attribuita, con scadenze definite, dalle diverse istituzioni centrali, alle valutazioni.

I sistemi di incentivi legati ai risultati sono basati sui seguenti presupposti:

- a) le istituzioni possono valutare accuratamente i risultati dei singoli impiegati, degli staff o dell'istituzione nel suo insieme;
- b) i risultati individuali e collettivi contribuiscono alle prestazioni istituzionali;
- c) gli stipendi possono essere amministrati in modo da capitalizzare il valore degli incentivi previsti per i loro potenziali destinatari.

Nel grafico 4 viene riportata la tendenza dei diversi Paesi UE in riferimento al legame esistente tra valutazione delle *performances* e le retribuzioni da un lato, ed il grado più o meno accentrato di gestione delle Risorse Umane nelle pubbliche amministrazioni dall'altro.

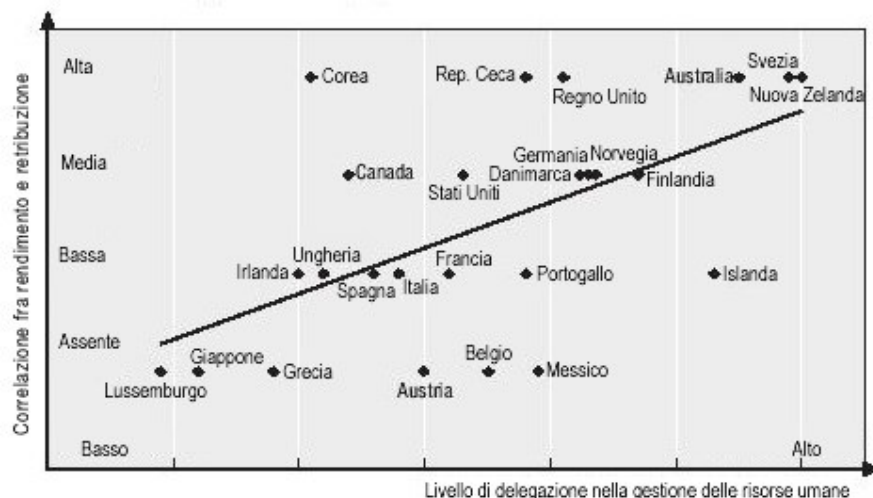
⁹ R.Ruffini, *I sistemi di valutazione delle prestazioni negli Enti Locali*, Risorse Umane n.2/2005

¹⁰ A.Giangreco, *La valutazione del personale nella PA: opportunità o chimera. Un contributo al dibattito*, Ott. 2005

¹¹ E.Gentile, *Il sistema di contrattazione collettiva in Francia*, 4/2005.

¹² OECD, *Performance-related Pay Policies for Government Employees* (6/2005).

Grafico 4: Relazione tra valutazione delle performances, retribuzioni e accentramento della gestione HR nei paesi OECD



Fonte: *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD (giugno 2005).

L'adozione, nelle pubbliche amministrazioni, di un sistema incentivi legati ai risultati riflettono l'influenza della cultura degli incentivi e della responsabilità individuale, tipica del settore privato, al settore pubblico.

Gli incentivi per le prestazioni rappresentano in genere una modesta percentuale dello stipendio di base, soprattutto tra i dipendenti non appartenenti alle fasce dirigenziali. Gli aumenti in base al merito sono generalmente più bassi dei premi straordinari. Spesso sono al di sotto del 5% dello stipendio base. I premi per i risultati ottenuti, attribuiti come supplemento o in sostituzione degli aumenti per il merito, sono in genere più alti – ma per i dipendenti statali il massimo attribuito ammonta, di norma, a meno del 10% dello stipendio base. Solo una piccola minoranza di dipendenti si sente motivata da tale sistema di incentivazione, la grande maggioranza spesso non li vede come uno stimolo, ma come un ordinario integratore di reddito.

Mentre lo stipendio base è considerato importante, per la maggior parte degli impiegati statali, in particolare per quelli che non ricoprono cariche dirigenziali, le gratifiche per le prestazioni, versate in aggiunta allo stipendio, sono un incentivo di secondo ordine.

A livello dirigenziale, gli incentivi in base alle prestazioni sono generalmente più alti, e ammontano a circa il 20% dello stipendio di base¹³.

Emerge la conclusione che molti sistemi di questo tipo non sono riusciti a soddisfare le esigenze motivazionali indispensabili per promuovere incentivi efficaci, non solo a causa di problemi di progettazione e di attuazione, ma anche per la difficoltà della valutazione delle prestazioni intrinseca al settore pubblico.

6.1 Il caso italiano

Il Conto Economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche italiane¹⁴ per l'anno 2005, riporta il dato relativo alla spesa per Redditi da lavoro dipendente pari a 155.533 milioni di euro.

All'interno delle Spese Correnti, infatti, i Redditi da lavoro dipendente presentano una crescita del 4% circa, dovuta agli effetti dell'applicazione dei nuovi contratti collettivi di alcune categorie di dipendenti pubblici, che per competenza economica sono stati inseriti nel 2005, sebbene gli aumenti e gli arretrati siano stati pagati nei primi mesi del 2006.

¹³ OECD: *Performance-related Pay Policies for Government employees* (6/2005).

¹⁴ Fonte: ISTAT (Dati riportati nella *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese nel 2005* - Ministero dell'Economia e delle Finanze).

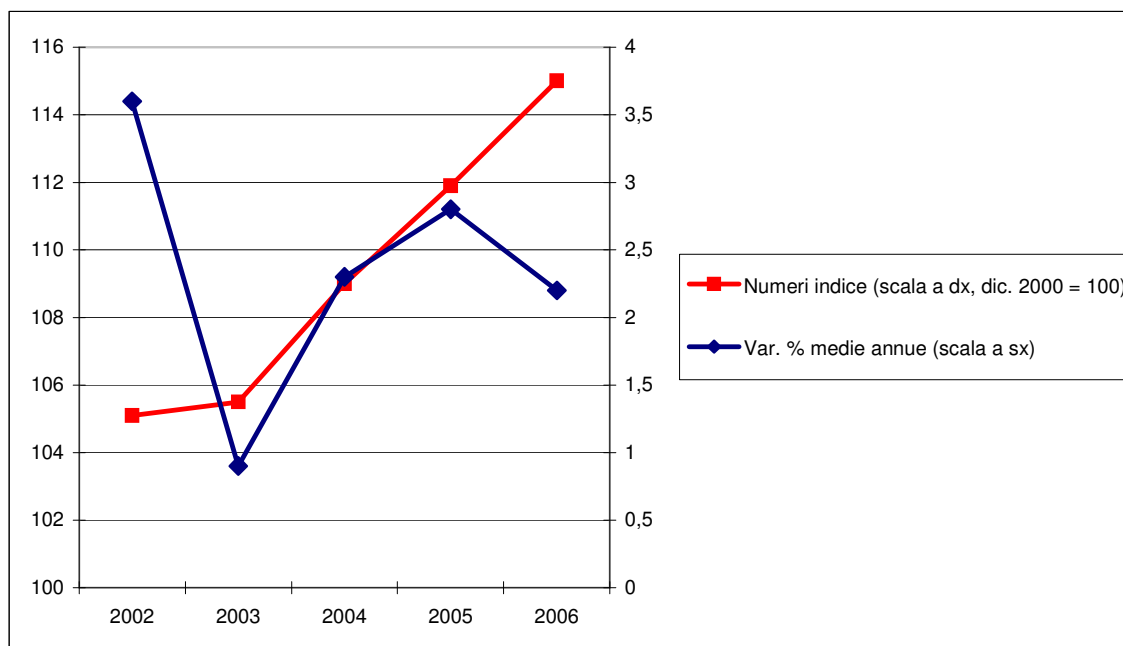
Se si valuta l'incidenza delle remunerazioni dei lavoratori pubblici rispetto al PIL, essa è pari all'11% e registra un aumento dello 0,2% rispetto all'anno precedente (10,8%).

Il raggruppamento comprendente l'attività delle pubbliche amministrazioni, l'istruzione, la sanità e gli altri servizi pubblici, sociali e personali, che già aveva riportato una crescita relativamente sostenuta nel 2004 (+3,8%) della dinamica retributiva, ha registrato per il 2005 un'ulteriore accelerazione (+4,3 %).

Dopo aver preso in considerazione i dati¹⁵ pubblicati nel maggio 2006 dall'ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni) sui numeri indice elaborati dall'Istat per le retribuzioni nel settore pubblico nel quinquennio 2001- 2006, si è proceduto ad osservare il dato relativo al mese di aprile, dal 2001 al 2006 e le rispettive variazioni medie annue (grafico 5)

E' possibile in questo modo avere una visione completa dell'andamento delle retribuzioni per il personale delle Pubbliche Amministrazioni.

Grafico 5: Andamento delle retribuzioni del mese di aprile per il personale PA (dirigenti e non) dal 2001 al 2006



Nel corso degli anni l'andamento dei numeri indice riferito ai livelli retributivi è crescente.

Il dato è significativo se si osservano le variazioni delle medie annue.

Solo nel 2004 c'è coincidenza tra valori indice delle retribuzioni e variazioni delle medie annuali. Ad inizio e fine dell'osservazione (anni 2002 e 2006) si registrano degli scostamenti significativi tra i due andamenti. La variazione della media per il biennio 2001-02 è considerevolmente superiore al numero indice delle retribuzioni riferito alla stessa annualità; al contrario, nell'ultimo anno di osservazione (2005-06) si rileva una variazione della media annua inferiore al livello del rispettivo numero indice.

E' opportuno evidenziare le relazioni tra lo sviluppo retributivo correlato al merito ed adeguatezza e coerenza delle metodologie adottate dalle pubbliche amministrazioni italiane.

La generale tendenza a rendere la valutazione delle prestazioni uguale per tutto il personale, indipendentemente dalle prestazioni effettivamente rese, e peraltro verso i valori massimi delle scale di riferimento, rappresenta, rispetto al disegno ipotizzato verso una gestione del personale avanzata, della quale la privatizzazione del rapporto della pubblica amministrazione è stata un

¹⁵ Fonte: ARAN (Rapporto trimestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, maggio 2006): media ponderata dell'indice delle retribuzioni contrattuali delle PA.

passaggio decisivo, un duro colpo che probabilmente lascerà dei segni indelebili nello sforzo di far effettuare a sistema politico italiano un salto di qualità verso standard europei¹⁶.

Mancano dei presupposti di base che generano sostanziale incapacità di gestire il processo valutativo in modo unitario ed efficace.

Come riportato da R.Ruffini l'attività valutativa rischia di essere difettosa per insufficiente chiarezza degli obiettivi perseguiti, indisponibilità di idonei strumenti di misurazione e per mancanza di politiche formative ed informative adeguate indirizzate a valutatori e valutati.

In Italia, la valutazione del personale viene percepita ancora come una minaccia, come strumento invasivo e come azione finalizzata ad attaccare le dimensioni di sicurezza del lavoro di ciascun individuo. E' doveroso riconoscere che, in riferimento al sistema operativo del personale e alla valutazione, numerose sono oggi le aree di miglioramento sulle quali si potrebbe agire per consentire di attivare il circolo virtuoso con le altre leve di gestione del personale.

Concludendo su questo punto, negli anni di applicazione di sistemi di valutazione del personale nella pubblica amministrazione, troppo spesso i soggetti chiave che veramente intendevano giocare un ruolo di innovatori del sistema si sono trovati di fronte a resistenze, difficoltà ed incoerenze. Si avverte la necessità di un nuovo sforzo in cui aspetto qualitativo e quantitativo della retribuzione si muovano in sinergia.

7. Conclusioni

Il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Prof. Romano Prodi, ha recentemente sottolineato come indirizzo generale del Governo sia l'elaborazione di proposte coraggiose ed innovative. La nostra curiosità intellettuale ha integrato questi iniziali paradigmi con un correlato bisogno di propositività.

È in questa direzione che, nella filiera della nostra conoscenza questo paper presenta un approccio integrato che, al tempo stesso, ha tenuto insieme procedure analitiche giuridico-istituzionali, economici-aziendali, economico-finanziarie, economico-sociali, economico-quantitative e giuridico-amministrative.

La tesi, con cui da tempo ci si è misurati¹⁷ è quella di comprendere come una "società liquida", come quella italiana, si correli con "un'amministrazione porosa" come suggeriscono i nostri grandi maestri quali Sabino Cassese prima e Guido Melis e poi come tutto questo si trasformi in una burocrazia inspiegabilmente "invisibile". Il mistero che evoca questo storicizzato fenomeno "liquido – poroso – invisibile" ha sollecitato, come prima si accennava, la curiosità e la fantasia di un anziano ricercatore, quale sono io, e le energie delle tre giovani ricercatrici che mi hanno accompagnato in questo nuovo studio sull'amministrazione italiana in un contesto comparativo internazionale.

Le trasformazioni del mercato del lavoro pubblico, come ci si augura abbiamo segnalato in questo nostro contributo non sono insensibili ai correlati processi con cui l'amministrazione stessa si trasforma e si misura. Ci si riferisce da un lato alla correlazione dei diritti sindacali e delle connesse compatibilità derivanti dal contesto privatistico proprio del sistema di relazioni industriali delle imprese e, dall'altro lato, ai grandi temi con cui si misurano le pubbliche amministrazioni europee con le quali le PA italiane sono costantemente in rapporto/raccordi di emulazione e/o di competizione.

Le problematiche centrali attengono

- ❑ al costo del lavoro per unità di prodotto
- ❑ alla produttività marginale e media per addetto
- ❑ alla fiscalità e connesse compatibilità dei conti pubblici
- ❑ ai tempi brevi, medi e lunghi per un processo di riforma contrattuale e amministrativa
- ❑ all'immissione di energie giovani e competenti e desiderose di generare innovazione
- ❑ a nuove modalità per l'accesso e per l'uscita, non escluso gli esuberanti

¹⁶ Fonte: A.Giangreco, *La valutazione del personale nella PA: opportunità o chimera. Un contributo al dibattito*, Ott. 2005

¹⁷ Giuseppe Pennella, *L'amministrazione liberale. Appunti di lavoro*, Quaderni Formez n. 12, 2003

- alla ridefinizione di una metodologia concertativa condivisa non più appesantita da laboriose lunghe ed anacronistiche trattative
- all'investimento in risorse umane giovani quale fonte di opportunità e non più di vincoli.

Un tale speciale scenario è meritevole di un approccio scientifico, in un contesto e in un confronto internazionale. Ci si trova, infatti, dinanzi ad un malato cronico quale è l'attuale stato del pubblico impiego italiano che, per tanti anni, è stato curato, quando è andato bene, con l'aspirina. È stato rilevato dallo stesso Corriere della Sera nei mesi scorsi come, negli ultimi anni, il Dipartimento della Funzione Pubblica sia stato sostanzialmente afono. Si comprende, pertanto, l'importanza della nuova centralità che il Ministro Nicolais assegna alle PA quale motore di sviluppo.

In questo caso non si può utilizzare il raccordo con un'opera di Molière, ovvero di trovarsi di fronte ad "un malato immaginario", ci troviamo purtroppo dinanzi ad un malato meritevole di cure radicali e condivise e anche attraverso l'attivazione di un nuovo "patto" tra i soggetti istituzionali e sindacali per la sua modernizzazione ed il suo rinnovamento.

In costanza degli attuali vincoli dei conti pubblici, si avverte l'importanza di attivare una nuova produttività dell'impiego pubblico quale fonte che potrebbe far aumentare la produttività del sistema Italia presa nel suo insieme senza che ciò generi aggravii di costi finanziari ed economici.

Per troppo tempo questo tema è stato trascurato, la burocrazia è stata bistrattata, adulata e alla fine disconosciuta. L'amministrazione pubblica ha, invece, necessità di una dose di fiducia e di consapevoli, radicali risposte chiare e condivise.

Per nostra fortuna l'esperienza internazionale ci viene in aiuto. In questi giorni il Fornez ha, a tale proposito, tradotto in italiano il nuovo libro di Osborne che finalmente non si pone più gli ambiziosi obiettivi degli anni '90 in *Reinventing Government* che riportano alla nostra mente slogan giovanili del '68 "L'immaginazione al potere", ma più umilmente adesso ci si interroga "Quale è il prezzo dell'amministrazione" che i cittadini sono disposti a pagare per i servizi della medesima resi? Un quesito, come lo stesso ex sindaco di New York, Rudy Giuliani, sostiene che non è più né di sinistra né di destra ma semplicemente frutto del buon senso. Il libro è una specie di pentola magica fonte di utili esperienze, coerente con le conclusioni del nostro rapporto di ricerca e in stretta connessione con i quesiti di rinnovamento che si pone il Ministro Luigi Nicolais nella sua intervista. Sono necessari messaggi semplici, chiari e finalizzati. A tale proposito potrebbe essere utile proporre un nuovo articolo della legge finanziaria per il 2007 per cui i miglioramenti derivanti da una migliore gestione delle risorse finanziarie assegnate ai centri decisionali che determinano un risparmio rimangono a chi le ha generate. A parità di qualità e quantità di servizi resi, dovrebbero essere equamente riassegnate: al personale, funzionari e dirigenti, che hanno contribuito a realizzare tali economie, al Dipartimento della Funzione Pubblica per attivare nuovi investimenti nelle PA e al Ministro dell'Economia e Finanze quale contributo al risanamento dei conti pubblici. Se formulato e ben gestito tale nuovo ipotetico articolo della prossima finanziaria ci potrebbe mettere di fronte ad una scelta semplice, coraggiosa ed innovativa, sulla scia di quanto indicato dal Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, prof. Romano Prodi.

Le correlazioni con l'intervista del Ministro Nicolais sono a questo punto evidenti. Per studiosi, che come noi non hanno poche responsabilità di cura della governance istituzionale, è sicuramente più facile ed agevole formulare ipotesi anche più ambiziose. Potrebbe, a tale proposito, essere formulata l'ipotesi di agevolare, sostenere ed incentivare l'uscita p.e. di 1.000.000 di dipendenti pubblici sostituiti da 500.000 nuove energie giovanili prevedendo un periodo più breve, di 5 anni, pari alla durata della legislatura, invece dei 7 previsti come similmente negli ultimi anni hanno, per esempio, effettuato l'Inghilterra e la Nuova Zelanda.

Si giunge a questa cifra tenendo conto che da circa 3.600.000 di personale pubblico circa 1.200.000 sono impegnati nella Pubblica Istruzione. Ne consegue che 2.400.000 sono circa i dipendenti e i funzionari pubblici ordinari. Non è irragionevole pensare che anche, sulla base di una esperienza empirica, vi sia un obiettivo sovradimensionamento del personale in servizio rispetto ai servizi resi. Con una dose di possibile veridicità probabilmente sarebbe sufficiente avvalersi della metà della forza lavoro disponibile ovvero 1.000.000 di personale pubblico. L'entrata di giovani con un'adeguata expertise, se ben orientata potrebbe soddisfare la stessa produzione di servizi pubblici offerti sia in termini quantitativi che qualitativi. L'esercizio algebrico di cui innanzi, a questo punto

del paper non va banalizzato, come un puro esercizio teorico perché esso è presentato a conclusione di un quadro analitico, teorico ed empirico innanzi esposto frutto di analisi complesse ed innovative che altri paesi, in un recente passato, hanno saputo conseguire.

Ma nella formulazione delle politiche pubbliche, come fa Osborne bisogna saper formulare soluzioni semplici definite e coinvolgenti. Lo spunto del Ministro Luigi Nicolais ci ha offerto questa opportunità di riflessione e di proposte.