

# 1<sup>a</sup> CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA STATALE

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

## **Intervento del Direttore Public governance and territorial development Ocse**

**Odile Sallard**

Signor Ministro,

È un piacere e un onore essere oggi tra voi e partecipare a questa prima conferenza nazionale dell'alta dirigenza pubblica. E' una occasione per presentarVi il risultato dei nostri lavori sulla valutazione delle riforme attualmente in corso nei paesi OCSE (Organizzazione di Cooperazione e Sviluppo Economico), ma è anche, e soprattutto, per me l'occasione di ascoltare come questo stesso processo di riforma si sviluppa e viene messo in opera in Italia. Questa prima conferenza è già di per sé un'eccellente testimonianza del forte impegno dell'Italia nella modernizzazione del settore pubblico. Nel mio intervento vorrei illustrare in particolare due punti. Innanzitutto vorrei delineare i principali tratti delle riforme avviate da dieci, quindici anni a questa parte nei paesi OCSE. In secondo luogo, vorrei affrontare in particolare alcuni aspetti specifici della gestione per obiettivi, sia nell'ambito delle risorse umane che nell'ambito del budget.

### **Dieci anni di riforma della gestione pubblica nei paesi OCSE**

A guardar bene, nei paesi OCSE stiamo assistendo ad una "rivoluzione silenziosa" sotto molti profili: rispetto alla globalizzazione dei mercati, allo sviluppo delle nuove tecnologie, alle pressioni cresciute che si esercitano sulle finanze pubbliche e alle attese crescenti dei cittadini in materia di servizi di qualità. Per rispondere a queste sfide, la riforma del settore pubblico non è più solamente considerata come un mezzo, ma è diventata una priorità dell'azione di governo. Sebbene i problemi che soggiacciono e gli approcci varino da un paese all'altro, le riforme che qui di seguito tratteggerò seguono alcune grandi linee comuni.

- Per ridurre il peso del settore pubblico e accrescerne l'efficacia, la maggior parte dei governi si sforzano di distinguere ciò che deve essere fatto dalla mano pubblica e ciò che deve essere lasciato agli altri settori. È chiaro che non c'è una risposta unica e definitiva in merito, perché è evidente che si tratta di un processo permanente, man mano che nuovi problemi emergono e che si sviluppano nuove capacità.
- La riforma riposa anche sull'introduzione, nella gestione del settore pubblico, di meccanismi prossimi a quelli di mercato, l'incorporazione di elementi di teorie moderne di gestione e uno sviluppo rapido delle tecnologie dell'informazione.
- Infine un'attenzione crescente è ugualmente data ai bisogni espressi dai cittadini e alla definizione di standard più trasparenti.

Se l'ampiezza e l'obiettivo delle riforme variano da un paese all'altro, esse si inscrivono in una logica comune e fanno tutte più o meno appello al principio dell'*accountability*: l'obbligo di render conto dell'efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione pubblica.

Più specificatamente, le riforme avviate hanno l'obiettivo da un lato: di passare da un sistema di gestione dei mezzi fondato su regole di funzionamento definite a livello centrale, a un sistema altro, mettendo l'accento sui risultati in termini di servizi forniti ai diversi livelli di governo e al cittadino. D'altro, esse mirano a lasciare una più ampia autonomia d'azione al responsabile del servizio fornito in relazione alle modalità di raggiungere gli obiettivi dati, favorendo una maggiore responsabilizzazione e con, in contropartita, l'obbligo di render conto delle proprie decisioni e delle loro conseguenze. Tuttavia, questo nuovo approccio non è senza problemi, nella misura in cui i governi mettono anche l'accento su:

- La necessità di mantenere una visione strategica e di evitare un decentramento e una frammentazione eccessiva
- La necessità di mantenere l'integrità del settore pubblico allo stesso titolo che la sua efficacia, poiché l'obiettivo è di "dare i mezzi e i poteri di fare" più che ridurre il campo d'azione dello Stato in se stesso.

Nonostante questa convergenza a livello di principi e obiettivi, l'esperienza dei paesi OCSE varia considerevolmente in termini di ampiezza e di ritmo della riforma, di approccio nella messa in opera e di risultati. Questa diversità riflette le specificità dei paesi membri rispetto alle situazioni di partenza che da cui è scaturita la riforma, così come rispetto alle caratteristiche nazionali in materia di strutture costituzionali, culturali e politiche. Alcuni paesi hanno avviato il processo di riforma amministrativa 10 o 15 anni fa, generalmente per far fronte a una situazione di budget deficitaria, e oggi stanno riconsiderando certe misure adottate per far fronte a effetti negativi non preventivati. Altri, invece, solo recentemente hanno preso coscienza della necessità di un nuovo approccio alla gestione della cosa pubblica. Alcuni paesi hanno avviato la riforma di fronte a un peso eccessivo dello Stato, mentre altri al contrario cercano di restaurare la preminenza dell'interesse collettivo rispetto agli interessi privati.

Ciononostante queste riforme hanno tutte in comune la convinzione che una burocrazia altamente gerarchizzata e centralizzata non possa rispondere alle sfide del settore pubblico nel mondo contemporaneo. Ma hanno in comune la consapevolezza che la "modernizzazione" del settore pubblico non deve spingersi fino a rimettere in causa la capacità del settore pubblico di agire per il bene dell'insieme della collettività.

### **La gestione per obiettivi e risultati**

Cosa si intende precisamente con il termine gestione per obiettivi, orientamento ai risultati? in termini generali, si tratta, come ho precedentemente indicato, di passare da una gestione del sistema pubblico basata su un insieme dettagliato di regole e di procedure, ad una gestione basata sui risultati.

Si tratta di un sistema nel quale gli agenti sono valutati per quello che hanno realizzato più che per il modo in cui si sono conformati alle regole. Questa nozione di performance si applica dunque sia alle organizzazioni che agli individui.

L'accento sulla performance è un tratto comune nei paesi OCSE ma, anche qui, le esperienze sono diverse. Alcuni paesi hanno significativamente ridotto le regole applicate al settore pubblico in cambio di una aumentata responsabilità a livello di risultati. Altri hanno un approccio molto più prudente, ancorando al sistema di regole esistenti alcuni elementi della gestione per obiettivi. La tendenza è comunque di dare maggiore autonomia agli agenti pubblici rispetto al modo di fornire il servizio pubblico, in cambio di aumentata responsabilità sui risultati delle decisioni prese.

## **La valutazione delle performance nella gestione delle risorse umane**

Nell'ambito della gestione delle risorse umane, la ricerca della performance si è tradotta in un avvicinamento dei modi di gestione del personale tra settore pubblico e privato. La nozione di efficacia ha gradualmente rimpiazzato quelle di equità e di uniformità come principio di base della gestione del personale. In molti paesi OCSE, il principio di garanzia a vita dell'impiego è scomparso o è messo in discussione. Alcune specificità del settore pubblico – o piuttosto privilegi – in termini di condizioni di servizio sono state abolite in cambio, però, di remunerazioni più attrattive e maggiormente differenziate. Di fatto, lo Stato è sempre più direttamente in concorrenza con il privato per attirare e mantenere personale di qualità. In breve, lo Stato deve diventare un datore di lavoro competitivo, e questa tendenza è destinata ad accelerare con il fenomeno generale dell'invecchiamento della popolazione.

Questo nuovo approccio implica evidentemente dei cambiamenti profondi nell'assunzione e gestione del personale, in particolare a livello dell'alta dirigenza e degli inquadramenti più alti.

Esso richiede:

- Una decentramento della gestione delle risorse umane al livello dei responsabili diretti, in stretto collegamento con la decentralizzazione dei budget.
- Nuove modalità di selezione e gestione dei dirigenti, sulla base delle loro qualità manageriali.
- La determinazione degli indirizzi e la fissazione di obiettivi dettagliati
- Il dispiegamento di strumenti di controllo e di valutazione, interni e esterni con, in contropartita, uno statuto che garantisca l'indipendenza delle organizzazioni e dei loro manager, in particolare di fronte all'autorità politica.

Se gli approcci messi in opera nei paesi OCSE variano da un paese all'altro, essi si articolano attorno un certo numero di tratti comuni, tra i quali l'introduzione o il rafforzamento della concorrenza, la mobilità del personale e l'introduzione di incentivi diretti. Così, alcuni paesi hanno aperto una certa percentuale di posti dell'alta dirigenza pubblica ai candidati venuti dal settore privato (Corea). Altri hanno introdotto un quadro di alti funzionari per facilitare la mobilità tra i settori dell'amministrazione (UK, Australia, Canada, Paesi Bassi). Alcuni (Belgio) hanno "ri-reclutato" gli alti responsabili sulla base di nuovi criteri. Infine, numerosi paesi hanno introdotto un elemento variabile nella remunerazione collegato alle prestazioni, alla performance. (Corea, UK, Finlandia).

In questo processo una delle più grandi sfide è relativa alla valutazione delle performance. La questione è tanto più complessa in quanto bisogna articolare la performance a due livelli, la performance dell'individuo e la performance dell'organizzazione, rispetto tre criteri chiave: la prestazione (mezzi/obiettivi), l'efficacia (risultati/obiettivi) e l'efficienza (mezzi/risultati). Bisogna, tra l'altro, evitare che l'accento messo sulla performance e la ricerca di una maggiore efficacia non entri in contrasto con lo "spirito di servizio" ma, al contrario è necessario che si ponga con maggior forza la questione dei valori collettivi che costituiscono la base del servizio pubblico.

## **La gestione per obiettivi e il budget**

La gestione per obiettivi e risultati ha un posto rilevante nella formulazione della politica di bilancio. Secondo una recente indagine, almeno i  $\frac{3}{4}$  dei paesi OCSE anche se meno della metà ha introdotto questi strumenti da meno di quattro anni. Ad ogni modo, occorre sottolineare che il collegamento del budget alle performance avviene in modo variabile da un paese all'altro, andando dal semplice inserimento nella costruzione del budget delle informazioni sulle performance passate, fino all'allocazione di risorse finanziarie in funzione degli obiettivi relativi

alla erogazione dei servizi forniti (l'obiettivo è focalizzato sull'outcome, sui "prodotti"), ovvero in funzione dei risultati di questa stessa azione (l'obiettivo portante è allora sui "risultati").

Questa distinzione tra prodotti e risultati riflette due visioni profondamente differenti della performance nel settore pubblico. Una politica di performance basata sui "prodotti" mira ad assicurare di modo efficace ed efficiente l'erogazione di un servizio determinato, mentre l'approccio centrato sui risultati è molto più ambizioso poiché prende in considerazione l'impatto sociale dell'azione pubblica, per esempio in materia del livello di educazione (e non di servizi educativi), di stato di salute della popolazione (e non di fornitura di cure) o di tasso di povertà.

Quali insegnamenti si possono trarre dalle esperienze in corso? Di fatto non c'è ancora, una soluzione unica e nessun sistema è realmente maturo. I paesi che sono più all'avanguardia (Finlandia, Australia, Paesi-Bassi), ad esempio, si interrogano sui limiti delle disposizioni in vigore che sia su una migliore integrazione del Parlamento nelle scelte di budget come in Finlandia, o sui problemi posti da un approccio ai risultati nei paesi federali come in Australia. La maggior parte dei paesi sta ancora perfezionando l'approccio centrato sui risultati attraverso soluzioni gestionali e normative alla ricerca di una disciplina definitiva. Tre soluzioni, tuttavia, meritano di essere particolarmente menzionate:

- Lo sviluppo di un programma di budget di medio termine. Questo permette non solo di accrescere la stabilità e la credibilità degli obiettivi della politica di budget ma permette anche di integrarsi meglio con gli obiettivi di performance di medio e lungo termine dei diversi dipartimenti e programmi pubblici.
- La combinazione di ipotesi economiche "ponderate" o "prudenti" (Canada, Paesi Bassi) cioè la definizione del budget sulla base di ipotesi sistematicamente pessimistiche rispetto alla previsione macro-economica più "probabile".
- Uno sforzo crescente di trasparenza volta a rafforzare il controllo del Parlamento e dei cittadini.

## Conclusioni

Quali insegnamenti possono essere tratti da questi dieci anni di riforma? Io, vorrei indicarne quattro:

- La prima è che non c'è in realtà, uno schema unico. La riforma deve ancorarsi alle istituzioni politiche, economiche e sociali del paese. Essa deve appoggiarsi su una valutazione delle capacità amministrative e delle realtà politiche, e i decisori devono evitare di lasciarsi influenzare dalle mode che si sviluppano sul piano internazionale o su schemi prestabiliti di governance pubblica.
- Il secondo punto è che, al di là dell'istituzione di una nuova strategia e di norme che vi si riferiscono, la riforma è un cambiamento culturale poiché la gestione per obiettivi e risultati presuppone di passare da un sistema formalizzato, gerarchico ed imposto dall'esterno, ad un sistema più decentralizzato e flessibile in cui le regole sono internalizzate. Si tratta dunque di cambiare gli obiettivi del settore pubblico. Come per tutti i cambiamenti culturali, si tratta di un processo lento che richiede tempo affinché i nuovi comportamenti prendano piede. È dunque essenziale che l'insieme dei poteri pubblici si impegnino pienamente, con determinazione, in questo processo, altrimenti la riforma resterà un esercizio di retorica senza che i cittadini ricevano realmente un miglior servizio.

L'accento, dunque, deve essere messo sulla formazione, sullo sviluppo delle competenze, la leadership e più in generale su un nuovo approccio nella gestione delle risorse umane. Queste devono trovare il giusto equilibrio tra

ricompensa e sanzione, tra autonomia e controllo, mobilitazione e valutazione della performance individuale.

A questo scopo, la scelta degli indicatori di valutazione della performance può rivelarsi cruciale. La questione è particolarmente delicata nel settore pubblico dove le funzioni sono complesse e informazioni precise difficili da stabilire. C'è sempre un margine di interpretazione variabile e scelta inappropriata degli indicatori di performance può rivelarsi di poca utilità come criterio su cui impostare le scelte o, peggio ancora, un fattore di distorsione. Questa questione è particolarmente importante nel momento in cui la remunerazione e l'allocazione delle risorse sono legate alla valutazione delle performance. Questo scoglio non è specifico del settore pubblico, ma concerne ugualmente il settore privato, nonostante le finalità diverse.

- La terza conclusione è che si tratta di un cambiamento sistemico. La gestione per obiettivi e risultati impone di superare la chiusura tradizionale tra politica/gestione dei mezzi e gestione delle risorse umane. Essa impone di combinare cambiamenti nella gestione delle risorse umane e cambiamenti organizzativi in modo che gli obiettivi definiti a livello centrale possano essere declinati a ciascun singolo livello, così che i dirigenti e gli individui possano sentirsi realmente importanti nella loro realizzazione. Essa porta a stabilire una gerarchia amministrativa di obiettivi ed a distribuire gli obiettivi politici fissati dal Governo e dal Parlamento lungo tutta la gerarchia amministrativa. Infine, la gestione per obiettivi e risultati permette di dare maggiore coerenza tra le diverse funzioni dello Stato, tra budget, regolamentazione, controllo interno, ascolto e gestione del personale.
- Nel contempo, l'implementazione di una gestione moderna del settore pubblico deve accompagnarsi ad un rafforzamento del ruolo strategico del potere centrale. Di fatto, se il decentramento delle responsabilità permette di accrescere l'efficacia, essa conduce anche a frammentare l'azione pubblica ponendo nuove sfide per assicurare la coerenza e il coordinamento delle politiche pubbliche. Su questo punto, gli avvenimenti tragici dell'11 settembre hanno ricordato l'importanza di evitare chiusure tra le diverse agenzie. È per questo che numerosi paesi mettono in misura crescente l'accento sul ruolo del "centro di governo" in modo da assicurare la coerenza strategica e operativa necessaria alla realizzazione degli obiettivi.

I benefici attesi della riforma sono considerevoli in termini di rafforzamento dell'efficacia del settore pubblico e miglioramento dei servizi forniti ai cittadini. Certo la strada sarà lunga in Italia come altrove. Ma l'immobilità non è una opzione praticabile poiché i nostri sistemi di governo e gestione della cosa pubblica devono adattarsi all'evoluzione dei bisogni e alle attese della società, pena una erosione della base di legittimità dell'azione pubblica. Il ruolo dell'OCSE è di contribuire ad attenuare gli eventuali "scossoni" fornendo un forum in cui i paesi membri e non possono scambiare le rispettive esperienze – positive o meno – e progredire insieme. Da questo punto di vista certamente le riforme messe in opera in Italia saranno seguite con un interesse particolare.