

Le politiche di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni dei paesi OCSE

Pia Marconi

Dipartimento della Funzione Pubblica

**Le risorse umane come leva strategica per
l'innovazione**

17 marzo 2006

Centro Studi Verona Innova

Spinte alla modernizzazione

- **Esigenze fiscali e vincoli di bilancio**
- **Perdita della fiducia dei cittadini**
- **Invecchiamento demografico**
- **Cambiamenti nel sistema elettorale**
- **Visione politica**
- **Globalizzazione / regionalizzazione**
- **Nuove tecnologie**

Aree di intervento

- **Interventi sulle strutture/agenzie**
- **Decentramento**
- **Privatizzazione/esternalizzazione**
- **Semplificazione e qualità della regolazione**
- **Trasparenza e rapporti con i cittadini**
- **Contabilità e procedure di bilancio**
- **Gestione delle risorse umane**
- **Sistemi di controllo / *performance management***
- ***e-Government***

Aree di intervento

Interventi sulle strutture & agenzie				D.lgs. 419/99						
				D.lgs. 300/99						
Decentramento & esternalizzazione	L. 142/90	L. 59/97	D.lgs. 112/98		L. 448/01				L. 131/03	
			D.lgs. 265/99							
Semplificazione e rif. della regolazione	L. 241/90	L. 127/97	DPR 403/98		L. 137/00					L. 15/05
	L. 537/93	L. 59/97	L. 50/99						L. 229/03	
Trasparenza e rapporti con i cidad.	L. 241/90				D.lgs. 267/00					
	L. 502/92	DPCM'94			D.lgs. 150/00					
	L. 29/93									
Contabilità e bilancio			D.lgs. 77/95			D.lgs. 76/00				
	L. 142/90		D.lgs. 279/97		D.lgs. 265/99					
GRU						TU 165/01				
	L. 29/93	L. 196/97			L. 267/00				L. 276/03	
	L. 626/94	L. 127/97			L. 488/99				L. 145/02	
Sistemi di controllo, perf. management	L. 142/90	L. 20/94								
	L. 29/93				D.lgs. 286/99					

1990 1993 1994 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005

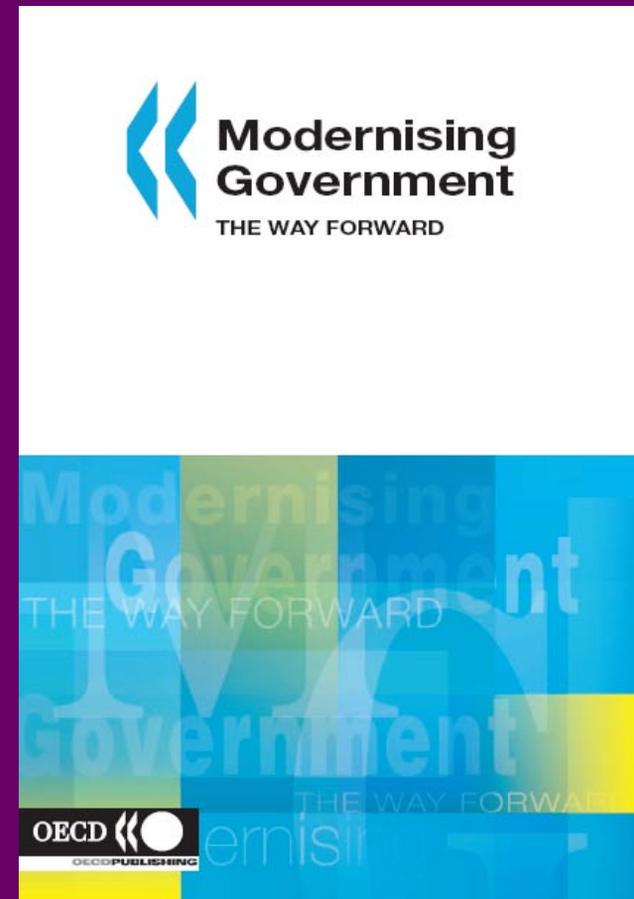
I meriti

- **È stata una risposta necessaria di fronte alle crisi economiche e di fiducia**
- **Ha inserito la riforma della pubblica amministrazione nelle agende politiche**
- **Ha consentito l'apertura verso esperienze maturate in altri contesti**

I limiti

- **Ha adottato un approccio “strumentalista” e non sistemico**
- **In taluni casi ha avuto effetti indesiderati nel lungo termine**
- **Analisi e valutazioni sottostanti sono state deboli ed orientate al breve periodo**
- **La natura dei problemi che i governi si trovano ad affrontare è cambiata**

La “Modernisation Review” dell’OCSE



“Open government”

Tendenze

- Tre caratteristiche definiscono “open government”: **trasparenza, accesso, capacità di risposta**
- Le amministrazioni pubbliche sono divenute più trasparenti, accessibili ed hanno migliorato la loro capacità di risposta
- Il 90% dei paesi ha una legge sull’accesso, il 50% ha definito standard di servizio per l’utenza

“Open government”

Sfide

- **Trasparenza:** mantenere standard elevati nonostante la crescente quantità di informazioni disponibili on-line
- **Accesso:** soddisfare esigenze crescenti di semplificazione, personalizzazione, ed estensione delle possibilità di accesso
- **Capacità di risposta:** integrare la consultazione nei processi decisionali ordinari

“Enhancing Public Sector Performance” Tendenze

- Le amministrazioni hanno accresciuto il loro orientamento ai risultati attraverso l'adozione di diversi strumenti
- Le procedure di bilancio basate sulle performance sono adottate da un numero crescente di paesi
- Manager e politici hanno accesso a maggiori e migliori informazioni

“Enhancing Public Sector Performance”

Sfide

- Tutti i diversi strumenti richiedono interventi volti a modificare i comportamenti degli attori
- La misurazione delle performance offre una visione parziale dei risultati raggiunti
- È necessario equilibrare la maggiore flessibilità gestionale con l’esigenza del controllo

“Modernising accountability & control”

Tendenze

- In presenza di decentramento amministrativo ed istituzionale, cresce la domanda di controlli sia interni, a fronte di maggiore autonomia gestionale, che esterni
- Si registra la tendenza a spostarsi da controlli ex ante, orientati agli input, a controlli ex post sui risultati e a rafforzare i controlli interni
- Non si osserva, contrariamente a quanto previsto, un alleggerimento dei controlli esterni e formali
- Le ICT hanno favorito il rafforzamento della funzione di controllo

“Modernising accountability & control”

Sfide

- Sia i controlli interni che quelli esterni devono far fronte alla crescente complessità della PA
- Esiste un trade off tra dettagliati controlli ex ante e l'orientamento ai risultati
- Il decentramento richiede un miglior coordinamento dei sistemi interni di controllo tra i diversi livelli di governo e rigorosi controlli esterni
- Il ricorso a fornitori privati ed agenzie rende più difficoltoso il controllo da parte della PA
- È necessario includere misure di risk management nei sistemi di controllo

“Reallocation & restructuring”

Tendenze

- L'uso strategico delle procedure di bilancio è orientato alla riallocazione della spesa pubblica e al miglioramento della gestione (efficienza ed efficacia)
- Gli interventi sulle strutture sono strumenti essenziali di modernizzazione

“Reallocation & restructuring”

Sfide

- Integrazione dei sistemi di performance nelle procedure di bilancio
- L’eliminazione di strutture esistenti può porre problemi di discontinuità, perdita della “memoria istituzionale” e delle capacità di lungo periodo
- La proliferazione di organizzazioni più o meno autonome (agenzie) comporta maggiori difficoltà di coordinamento e di conseguimento di obiettivi di interesse pubblico
- Bisogna avere consapevolezza dei costi diretti ed indiretti degli interventi sulle strutture e valutare attentamente le alternative

“Market Type Mechanisms (MTM)”

Tendenze

- Diffusione dei MTM (outsourcing, partnership pubblico privato, voucher) e l'applicazione ad un'ampia varietà di funzioni e servizi
- I benefici sono notevoli e vanno dalla diminuzione dei costi al miglioramento della qualità dei servizi grazie a economie di scala

“Market Type Mechanisms (MTM)” Sfide

- I benefici non possono essere conseguiti a scapito delle accountability
- Rischio di dipendenza da particolari fornitori privati in seguito allo smantellamento delle capacità interne e/o per la difficoltà di reperire fornitori alternativi

“Modernising public employment”

Tendenze

- La modernizzazione del pubblico impiego varia molto tra i paesi OCSE, ma include tra gli elementi comuni la “privatizzazione” e l’individualizzazione del rapporto di lavoro
- I sistemi di pubblico impiego dei paesi OCSE possono essere ricondotti a due tipologie (career based & position based):
 - Nella prima, basata sulla carriera, il reclutamento avviene tra gli alti funzionari pubblici e la progressione di carriera viene gestita internamente dall’organizzazione pubblica
 - Nell’altra, basata sulle posizioni, i candidati a particolari posizioni dirigenziali sono selezionati dal settore pubblico ampiamente inteso e dal settore privato

“Modernising public employment”

Sfide

- Nonostante i numerosi benefici, le riforme in questa area hanno sottovalutato la complessità di strumenti importati dal privato e l'importanza di una cultura comune nel pubblico impiego
- Entrambi gli approcci alla GRU (career based & position based) sembrano in evoluzione: il primo in cerca di flessibilità, ed il secondo rafforzando la coesione culturale del sistema
- La dirigenza – selezione, gestione, sviluppo e *accountability* – è un elemento fondamentale per le politiche di modernizzazione
- Rimangono alcuni problemi aperti quali le difficoltà ad attrarre personale qualificato e l'interdipendenza dei problemi che si scontra con la frammentazione di responsabilità, incentivi e capacità nella PA

I risultati della “Modernisation Review”

- Aumentata, piuttosto che ridotta, la presenza della PA
- Cambiamenti significativi nelle modalità di intervento della PA
- Non si registrano diminuzioni significative della spesa delle amministrazioni pubbliche

Lezioni apprese

- Il contesto influenza le priorità e le politiche per la modernizzazione dei diversi paesi
- Le politiche di modernizzazione devono affrontare i trade off tra:
 - Capacità di adattamento della PA vs coerenza complessiva e continuità dei valori fondamentali
 - Soddisfare esigenze differenziate vs. servire l'interesse collettivo
- Non servono riforme una tantum ma politiche di modernizzazione che rendano le PA in grado di soddisfare esigenze che mutano