

ABOLIRE LE PROVINCE: UNO SHOCK BENEFICO PER RINNOVARE LE PA

Gianfranco Rebora

Università Carlo Cattaneo - LIUC

L'intento, che sembra condiviso da forze sia del governo che dell'opposizione, di abolire le province attraverso una prossima riforma costituzionale, che faccia seguito alla manovra finanziaria di questi giorni, non può essere considerata una soluzione bella e pronta di un problema di risparmio e semplificazione.

Chi guarda le cose troppo dall'alto, come certi leader politici nazionali e alcuni opinionisti dei grandi quotidiani, finisce per farne una ricetta semplicistica o una mera questione di bandiera; questo offre agli oppositori il facile argomento che per questa via non si risparmia molto perché le diverse realtà sottostanti alla sovrastruttura istituzionale (uffici, personale, funzioni ecc.) hanno comunque un ruolo utile e sono destinate a permanere. Chi invece è coinvolto dal problema più da vicino, come molti amministratori e funzionari degli enti locali, non osa spesso contrastare apertamente provvedimenti fortemente spinti dall'emergenza economica e dà l'impressione di aspettare "che passi la nottata", sperando che la naturale inerzia finisca per lasciare le cose come stanno.

In realtà, la decisione di alleggerire il reticolo istituzionale eliminando con le province un livello della rappresentanza politica territoriale è destinata ad aprire più che risolvere una serie di problemi: ma si tratta dei problemi "giusti", quelli serve davvero affrontare per migliorare il sistema delle pubbliche amministrazioni. La possiamo vedere come una scossa impressa al sistema dall'esterno che obbliga i diversi attori a modificare i loro comportamenti; come una formidabile e irripetibile opportunità di innovazione che, combinata con l'integrazione delle strutture di servizio dei comuni, apre la strada al miglioramento dell'intero sistema delle pubbliche amministrazioni. Per coglierla pienamente, però occorre uscire da una visione statica e di contabilità spicciola, che interpreta le economie conseguibili in termini di mero calcolo di somma-sottrazione rispetto alle voci di spesa attuali. Al contrario, serve una proiezione dinamica, orientata a una serie di progetti di cambiamento in contesti interorganizzativi, che investano nella loro interezza i sistemi regionali di governo locale anche nei loro rapporti con le amministrazioni statali periferiche. E' certamente necessario riconsiderare gli stessi confini regionali, in modo da abbandonare definitivamente ricette semplicistiche, che si ritengono erroneamente valide per ogni situazione, per regioni ad esempio come la Lombardia ed altre che non hanno neppure un decimo dei suoi abitanti.

Al di là del disegno istituzionale di ordine macro, vorrei però sottolineare l'importanza di una serie di azioni attuative dei processi di riforma legate ad aspetti come i seguenti, che mi pare abbiano avuto sinora poca attenzione.

1. L'efficienza: generare economie per linee orizzontali e interorganizzative

Evitando di confondere le funzioni di rappresentanza politica delle popolazioni con quelle inerenti le funzioni produttive di servizi e interventi, si tratta di operare una razionalizzazione direttamente sulle strutture operative attraverso piani industriali per la costituzione di centri di servizi condivisi, su scala territoriale, in grado di offrire prestazioni in condizioni ottimali dal punto di vista delle economie di scala e della gestione di un'offerta. Centri di servizi di questo tipo possono riguardare una molteplicità di aree sia rivolte al pubblico (servizi sociali, demografici, culturali come reti di musei e biblioteche, ...) sia funzioni progettuali e di servizio interno alle amministrazioni (informatica, gestione del personale, bilanci e amministrazione economica), sia l'unificazione di centri di spesa, di acquisto, di stazioni appaltanti.

2. Le politiche: definire spazi strategici corrispondenti alla scala dei problemi

Nello spazio delle politiche, che va al di là della mera produzione di servizi, oggi manca un allineamento adeguato tra la scala dei problemi e quella degli interventi pubblici. Ciò vale per una molteplicità di settori, che richiedono politiche di area vasta: è il caso dei trasporti, dello smaltimento dei rifiuti, della sicurezza, degli interventi per lo sviluppo economico dei territori, della gestione delle acque, della pianificazione urbanistica, ecc. Settori diversi richiedono, per ragioni tecniche, definizioni diverse dell'area vasta, che non sempre riflettono gli attuali confini delle province. Un ridisegno è necessario in una visione integrata e d'insieme dei territori.

3. Politiche del personale di sistema

Occorre considerare che l'ipotesi di una ristrutturazione drastica dell'assetto dei governi locali, che combini la riforma costituzionale riguardante le province con l'attuazione del federalismo e con gli interventi sui piccoli comuni previsti dalla manovra economica, investe un ampio aggregato di personale pubblico locale, non meno di un quarto del totale, che appare destinato a cambiare riferimento organizzativo. In più si dovrebbe tener conto degli addetti operanti nelle strutture di vario tipo collegate a questi enti. Non si vede come una riorganizzazione di questa portata possa essere gestita in un contesto di responsabilità frammentate. Invece, dato che la gestione del personale rappresenta uno degli ambiti di azione fondamentali per l'entità delle risorse anche economiche coinvolte, diventerà necessario disporre nella fase di transizione di centri unitari di governo del personale che rispondano però non alle sole amministrazioni regionali ma al sistema complessivo delle autonomie e che possano divenire riferimento per la gestione della mobilità e per la conduzione delle trattative sindacali inerenti gli stessi processi.

4. Sistemi gestionali e di programmazione adeguati per la fase di transizione

Nel quadro delineato, sono destinati al superamento, o quantomeno ad una temporanea disattivazione, le regole e gli strumenti che riguardano l'ordinaria gestione delle risorse economiche, tecnologiche ed umane degli enti più direttamente investiti dalla riorganizzazione. Questo riguarda in particolare i numerosi dispositivi previsti dalla "riforma Brunetta", come i piani di performance delle amministrazioni; perdono senso anche i sistemi di retribuzione incentivante per i dirigenti ed il personale, già di fatto comunque svuotati dalle diverse misure di risparmio recentemente definite e dal blocco imposto alla contrattazione; vanno riconsiderati anche gli Organismi Indipendenti di Valutazione ora istituiti a livello di singolo ente. Invece, servono diversi strumenti che escano dall'ordinario, come piani industriali di ristrutturazione e progetti integrati di change management; servono anche risorse distribuibili per incentivare e sostenere i cambiamenti sul piano retributivo, ma che dovranno essere gestiti con maggiore flessibilità e "giocati" anche nell'ambito della contrattazione.

Interpretare questa transizione nell'ottica di un progetto che travalichi i confini delle attuali organizzazioni può essere fertile anche dal punto di vista del rinnovamento delle culture di amministrazione e gestione; si tratta alla fine di entrare in un nuovo ordine di pensiero, di idee di fondo sull'amministrazione pubblica, sul suo ruolo e funzionamento, superando il dominio del paradigma imperniato su una visione "verticale" di entità separate, costruite intorno a una molteplicità di schemi giuridici: amministrazioni, enti, consorzi, agenzie, società. Ciò significa affrontare il governo delle reti e dei rapporti interorganizzativi da cui dipendono i beni comuni essenziali per la prosperità dei territori, la sicurezza delle comunità, il benessere dei cittadini e il loro accesso alle informazioni e a processi decisionali partecipati.