

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. LA RISPOSTA A ICHINO SUI "FANNULLONI" ■ DI GUSTAVO PIGA

Contro l'assenteismo, fantasia e molto coraggio

■ Non si deve pensare che il recente dibattito avviato da Pietro Ichino con la sua proposta sul licenziamento dell'1% dei lavoratori della P.A. più "fannulloni" debba essere archiviato solo perché - come effettivamente è - esso risulta difficilmente attuabile in pratica: troppo generica e poco declinata sulle problematiche individuali di ogni settore della P.A.. La soluzione? Più articolata, più fantasiosa e altrettanto coraggiosa di quella di Ichino. Ma Ichino tocca un punto decisivo che dovrebbe essere al centro di qualsiasi opera di riqualificazione del settore pubblico: la sua produttività.

I numeri, già di per sé, sono indicatori di un qualche potenziale risparmio essenziale per affrontare le sfide che l'invecchiamento della popolazione porrà ai bilanci pubblici dei paesi sviluppati. Negli Stati Uniti si spende, in percentuale di Pil, ben il 3,2% in meno di stipendi pubblici che in Europa (dati 2000, Alesina-Glaeser). In Italia la differenza è minore (11% del Pil nel 2005 contro il 9,2% degli Usa nel 2000) ma non per questo non significativa.

Ma i dati quantitativi come tutti ben sappiamo sono largamente imperfetti: la spesa pubblica per stipendi nella contabilità nazionale è basata sui costi degli stessi, non sul valore aggiunto derivante dallo sforzo dei dipendenti come invece per il settore privato. E quindi, se due insegnanti o medici ospedalieri ricevono lo stesso stipendio ma svolgono il loro compito l'uno con passione e competenza e l'altro da assenteista mai redariguito, ebbene risulteranno egualmente costosi e/o produttivi nei nostri bilanci pubblici (quei bilanci che vengono giudicati da Bruxelles, per capirci).

Il tema dell'assenteismo è stato oggetto di diversi studi, soprattutto per i paesi in via di sviluppo. L'evidenza empirica mostra come esso decresca al crescere dello sviluppo economico di un paese (un risultato per noi confortante) ma anche che

molte variabili agiscono, a volte in modo sorprendente, in maniera analoga in tutti i paesi e che possono fornire indicazioni preziose per il *policy-maker*.

Si prendano ad esempio i salari reali. Ebbene che si parli di India, Perù, Uganda o Italia il risultato è lo stesso: a parità di tutto il resto, maggiori salari reali non aumentano la produttività (non diminuiscono l'assenteismo) dei dipendenti pubblici. Un risultato ben noto agli italiani: i salari reali pubblici al Sud sono più alti a causa della centralizzazione nazionale della contrattazione sui salari e il più basso costo della vita, ma non per questo l'assenteismo al Sud è minore, anzi... In uno studio importante sull'Italia, Alesina, Danninger e Rostagno dimostrano che l'eccesso salariale del Sud rispetto al Nord arriva al 15%! E il danno di questa situazione non si limita

ovviamente alla produttività della Pubblica Amministrazione al Sud: essa scoraggia l'occupazione e l'imprenditorialità meridionale nel settore privato sia perché i giovani preferiscono aspettare per l'"occasione della vita del concorso pubblico" sia perché la minore produttività al Sud scoraggia le imprese dall'assumere a quei salari così alti. Un danno enorme, dunque, visto che rafforza la trappola della dipendenza dal pubblico nel Meridione.

Un ruolo positivo lo gioca, forse non a sorpresa, la qualità delle infrastrutture: controllando per altri fattori, dalla peggiore alla migliore scuola in termini di infrastrutture si abbassa l'assenteismo del 10%. Cosa forse ovvia per chi nella Pubblica Amministrazione lavora: un luogo curato rende più decoroso il proprio status di lavoratore ed è segnale di un'amministrazione che ha a cuore la sua missione e per cui vale la pena lavorare. Sarebbe il caso dunque di "distrarre" fondi dall'occupazione pubblica per migliorare le infrastrutture ospedaliere e scolastiche (in alcuni luoghi del nostro Paese in stato di abbandono scandaloso):

in termini di prodotto pubblico ne guadagneremmo!

I vari esperimenti effettuati indicano l'inutilità di alcuni meccanismi volti a premiare (penalizzare) i bravi (i fannulloni). Ad esempio, lasciare in mano ai presidi la decisione di premiare con una bicicletta i maestri meno assenteisti porta i primi ad assegnare la bici a tutti malgrado alcuni di questi non fossero mai apparsi in classe. La vicinanza della relazione tra giudice e giudicato porta il primo a essere "catturato" dai cattivi. Chiunque abbia visto come sia difficile per un dirigente pubblico assegnare un 9,9 su 10 ad un fannullone alle sue dipendenze saprà di cosa si parla. Analogamente, negli Stati Uniti, Levitt ha mostrato come i test di apprendimento sugli studenti per stimolare i maestri a fare meglio ed essere meno assenti sono soggetti a scandalose manipolazioni dopo l'esame da parte di alcuni dei maestri (i meno bravi ovviamente).

Contrariamente a quanto speriamo, molto spesso il ruolo della "delega" di controllo ai beneficiari del servizio pubblico (genitori, pazienti malati, ecc...) non funziona. Questo sia perché è spesso difficile giudicare la qualità, sia perché il potere di ricatto del giudicato è fortissimo, sia perché spesso nelle fasce di popolazione meno abbienti (e cioè quelle che avrebbero più da guadagnare da un buon servizio pubblico) non vi è coscienza

del valore di quanto offerto.

Altri meccanismi, là dove possibile, riscuotono grande successo: soprattutto se basati su monitoraggi impersonali funzionano, come per quelle scuole indiane dove il docente deve fotografarsi assieme agli studenti ed è pagato di più in funzione del numero di giorni di presenza in classe (ovvero di meno in caso di assenze, giustificate o meno). Non c'è dubbio

che un tale meccanismo "automatico" potrebbe essere immaginato per le prenotazioni degli esami ospedalieri.

Rendere il lavoro più precario può essere un buono strumento per aumentare la produttività? In un certo senso la proposta di Ichino rientra in questa categoria. Un recente studio di Lindbeck, Palme e Mats Persson prende spunto da una riforma verso un "maggiore precariato",

facilitando "un pochino" i licenziamenti dei meno produttivi nelle piccole imprese. I risultati degli effetti di questa riforma sono interessanti: diminuisce (abbastanza) l'assenteismo di coloro che restano nell'impresa, aumenta (di poco) il numero dei più assenteisti che lasciano l'impresa (sia perché licenziati sia perché in cerca di un lavoro più protetto) e aumenta il numero di assenteisti assunti dall'impresa che si preoccupa meno di ciò visto che più facile sarà licenziarli. Complessivamente però un risultato quantitativo di piccole dimensioni. Se lo applicassimo al dopo-riforma Ichino avremmo l'effetto positivo di dipendenti pubblici che restano e sono meno assenteisti (ma quanti?) e di dipendenti pubblici pigri che preferiscono muoversi verso un lavoro più sicuro nel settore privato (ma quanti?), ma avremmo anche l'effetto negativo di una Amministrazione Pubblica che si sentirebbe meno vincolata di adesso nella qualità nelle assunzioni ("tanto se è pigro poi lo licenziamo", ma lo faranno poi?). Dubitiamo che l'esito di questa riforma sarebbe eclatante.

In alcuni settori sarebbe più facile avvantaggiarsi di indicatori di performance per bloccare il turnover e effettuare trasferimenti tra unità con ridondanze (il ministero dell'Economia?) con ingenti e veri bisogni (la Giustizia?). Sempre Alesina e i suoi coautori ricor-