

Giuseppe Della Rocca, Anna Maria Ponzellini
I dilemmi della riforma dell'organizzazione pubblica:
adempimenti o risultati?

Sommario: 1. *Governance*. 2. Strategie e obiettivi. 3. *Segue*. Performance. 4. Processo decisionale e valutazione. 5. *Segue*. Apprendimento. 6. Lavoro pubblico: la dirigenza. 7. *Segue*. L'organizzazione del lavoro. 8. Conclusioni.

I. Governance

La recente legge di riforma della Pubblica Amministrazione, l. 7 Agosto 2015 n. 124, interviene su materie eterogenee che costituiscono l'avvio di un processo che richiederà grande impegno alle amministrazioni e di cui è difficile prevedere i risultati (in parte, anche perché incompleta rispetto alle intenzioni del ministro proponente, che vede nel nuovo ruolo della dirigenza un aspetto fondante della riforma). L'insieme delle norme sembra essere "di manutenzione": correttivi mirati a superare la lentezza e la complicazione delle procedure, ad affrettare i tempi delle decisioni, a semplificare gli iter, a valorizzare la trasparenza, a migliorare la disciplina della valutazione e a prevenire la corruzione¹.

La riforma richiama implicitamente la necessità di costruire modelli organizzativi in grado di garantire l'esercizio efficace dei compiti, di contenere la spesa e di migliorare le performance complessive dell'amministrazione pubblica. Nonostante queste indicazioni nel testo sembra però mancare una

¹ MATTARELLA, *Il lavoro pubblico*, in D'ALTERIO, MATTARELLA (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione; commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Edizioni il Sole 24 ore, 2017.

visione ampia della innovazione, specialmente un riferimento esplicito alla *governance* dell'amministrazione e del cambiamento.

Secondo Mayntz², il paradigma della *governance* si è via via esteso nel corso della seconda metà del Novecento. Inizialmente alludeva alla elaborazione delle politiche (da parte del governo) e alla loro implementazione (da parte di agenzie pubbliche), in cui l'attività riformatrice era guidata dal ruolo lungimirante del "soggetto" direzione politica, ossia dal punto di vista del legislatore: una prospettiva costretta a cambiare non solo per errori cognitivi di pianificazione legislativa ma anche, e specialmente, per aver incontrato, in non pochi casi, l'ostinata resistenza da parte dei destinatari. Dagli anni Settanta in poi il termine si è arricchito di una prospettiva "dal basso", che ha incluso non solo la struttura e i comportamenti dell'"oggetto" – i destinatari del controllo politico – ma anche le politiche formulate e implementate attraverso reti pubblico-private e sistemi di auto-regolazione³. Per *governance*, di conseguenza, oggi si intende un percorso di governo, alternativo a quello gerarchico, caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra Stato e attori pubblici e privati. Il termine richiama due dimensioni tra loro diverse, anche se spesso convergenti: un percorso di governabilità esterno, che si sviluppa tra enti, agenzie pubbliche e private e i cittadini, e un percorso di governabilità interno, tra amministrazioni, uffici, funzioni e ruoli.

Espressa in termini coerenti col contesto in cui si vuole qui utilizzare – ovvero l'implementazione di una riforma – si può definire la *governance* come la modalità con cui conseguire la governabilità di un processo di gestione amministrativa, e, affinché sia possibile governare tale processo, è necessario che si lavori per risultati: l'interdipendenza e il coinvolgimento degli attori interni ed esterni non sarebbero infatti possibili senza una chiara definizione degli obiettivi, del loro monitoraggio e verifica. Governare la riforma quindi

² MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *RISP*, 1999, 1.

³ Si sono riesumati in tale ambito principi di *mercato*, come in effetti sono state le teorie del *new public management e della privatizzazione* o principi sulle capacità di *autoregolazione* dei soggetti. Rapporti che includono gli accordi neocorporativi sulle condizioni di lavoro e forme di autoregolazione integrati in un regime che vincola l'attività degli agenti privati tramite regole che loro stessi si sono date. Teorie che hanno evidenziato anche esse i loro limiti in modo da fare sì che, secondo MAYNTZ, controllo gerarchico, mercato, autoregolazione non siano da considerarsi concetti esclusivi, ma che, se amalgamati, risultino più efficaci di una sola delle possibili forme di *governance*.

implica *una implementazione che non proceda necessariamente per adempimenti e sanzioni, sul rispetto della legge, ma per finalità e risultati*. Solo in questo modo si potrebbe evitare quella trappola che Alessandro Pizzorno⁴ ha chiamato della “politica assoluta”, ovvero il pensare che l’adempimento legale di una politica ne realizzi l’intero significato, senza considerare i contesti, il vissuto e le esperienze, gli interessi, la pluralità degli attori coinvolti e i risultati conseguiti.

Se si guarda alle finalità della legge, le modalità di azione che ne sono coinvolte non sono solo politico-normative ma anche organizzative e, perché no, manageriali. Un intervento organizzativo e manageriale infatti è indispensabile se si vogliono realizzare le finalità dei nuovi ordinamenti proposti, orientando le amministrazioni e lo stesso personale pubblico. Se non si vuole tanto perseguire una logica di adempimento della norma che viene dall’alto, ma di “scopo” che guarda ai risultati, si dovrà intervenire con metodi di riorganizzazione delle strutture, osservazione e ascolto degli attori coinvolti, di misurazione e di valutazione. Questo significa *introdurre pratiche che per loro natura non possono stare nella norma legislativa*. D’altra parte, come sostengono ormai da tempo diversi autori, “le politiche pubbliche dovrebbero basarsi non solo su ciò che la legge prescrive ma su quanto non esclude o, perlomeno, non vieta”⁵.

Una analisi del processo di riforma dell’organizzazione pubblica può essere condotta attraverso il confronto con i metodi d’innovazione affermati nel settore privato. Il confronto può considerarsi non pertinente, tuttavia si tratta di paradigmi che si ispirano all’organizzazione snella, sono formule di innovazione organizzativa che “pensano al contrario”⁶, presuppongono il passaggio dalla logica fordista degli adempimenti imposti dall’alto (il piano innanzitutto verso la produzione, il suo controllo e la vendita a magazzino) ad una logica trainata dal basso (si parte dalla domanda del cliente finale e poi si produce)⁷. Beninteso, si tratta di metodi finalizzati ad una razionaliz-

⁴ PIZZORNO, *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, 1993.

⁵ EASTON, *Il sistema politico*. Milano Comunità, 1973.

⁶ CORIAT, *Ripensare l’organizzazione del lavoro, concetti e prassi nel modello giapponese*, Dedalo, 1991.

⁷ È noto come lo stesso impianto burocratico dell’azienda fordista sia cambiato. Da una disciplina di controllo che dal piano di produzione arriva ai comportamenti per ogni micro attività (si pensi ai tempi e metodi per unità di lavoro) ad una che privilegia la verifica dei risultati finali, come ad esempio sono i tempi di attraversamento di un prodotto sull’intero processo di

zazione dei processi che garantiscano velocità, continuità del flusso e qualità del prodotto anche attraverso una definizione rigorosa delle tecniche e dei metodi di produzione e di controllo. La differenza rispetto alla *one-best-way* fordista – e, in generale, alla rigidità delle norme costruite una volta per tutte, che finiscono per perdere di vista il risultato – consiste nella sostanziale apertura delle procedure a *continue modifiche*, attraverso il coinvolgimento delle strutture operative intermedie; le pratiche di sperimentazione e di apprendimento organizzativo (aiutate dalla raccolta di buone prassi e da sistemi di benchmark); la partecipazione dei lavoratori al controllo e al miglioramento della produzione; la verifica dei risultati con sistemi standardizzati di *audit* e di valutazione.

Riferirsi ai nuovi paradigmi organizzativi del privato non è casuale, né troppo estemporaneo. Ipotesi che, per una svolta verso un modello di innovazione organizzativa, esistono anche per il pubblico. La stessa OECD ha coniato il termine *World Class Civil Service* (WCCS), sull'esempio del *World Class Manufacturing*⁸, per orientare le riforme verso modelli organizzativi più efficaci di gestione del bene pubblico⁹, mentre McKinsey parla di *Lean Government*¹⁰. Una logica nuova, aperta verso l'esterno e verso l'interno, che implica una amministrazione che operi anche *per prova ed errore rispetto allo scopo*, di verifica dei risultati, di confronto con i diversi attori, di ridefinizione continua delle procedure, di continua ri-taratura delle politiche. Una verifica che non proceda solo per obblighi e sanzioni, dall'alto verso il basso, ma attraverso informazione, comunicazione e integrazione tra strutture e ruoli, mediante la messa in comune dei dati, la partecipazione degli operatori, il

produzione (*lead time*), di consegna al cliente (interno od esterno che sia) e di qualità del prodotto.

⁸ Ispirato alla filosofia Toyota e alla "lean organisation", il sistema WCM è basato su metodologie molto strutturate che perseguono lo stretto collegamento tra richieste *ex ante* del cliente e produzione, tra costi e risultati. Da questo punto di vista si persegue la riduzione degli scarti e delle anomalie, l'integrazione tra funzioni e settori per la manutenzione e previsione *ex ante* dei guasti, il controllo qualità, la logistica e sincronizzazione del flusso produttivo, la personalizzazione del prodotto, la riduzione dei magazzini e degli archivi, l'eliminazione degli sprechi e delle doppie attività, il miglioramento dell'ambiente e sviluppo dell'organizzazione, il miglioramento delle competenze del personale.

⁹ OECD, "World Class" civil service. *Working party for public employment and management* April, 2015.

¹⁰ MCKINSEY, *Applying lean production to the public sector*, in <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/applying-lean-production-to-the-public-sector>, 2006.

coinvolgimento degli utenti in modo da consentire azioni anticipatrici di miglioramento delle performance.

L'articolo si propone una lettura della riforma proprio in questa prospettiva. Si cercherà di commentare la riforma della amministrazione – e in particolare gli aspetti che riguardano l'innovazione organizzativa, la direzione e il controllo – alla luce della teoria organizzativa. In particolare, si utilizzeranno il paradigma della “*governance* dal basso” (in questo caso, guardando più alle relazioni interne che esterne) e il paradigma del “*lean government*”. Con questa finalità si prenderanno in considerazione alcune parole chiave utilizzate nel testo della riforma inerenti il governo complessivo dell'amministrazione: strategie, obiettivi, performance; decidere, valutare, apprendere; lavoro pubblico, ruolo della dirigenza, organizzazione del lavoro, comunicazione, coinvolgimento. Si cercherà anche di puntualizzare alcuni dilemni, come: *quale idea di governance è condivisa dalla cultura amministrativa? quali sono le dimensioni della governance che la legge non risolve o non dice? quali al contrario gli aspetti organizzativi e di management su cui sarebbe opportuno che la legge non intervenisse?*

2. Strategie e obiettivi

Strategie e obiettivi. In una logica di scopo, la chiarezza degli obiettivi e delle strategie dell'organizzazione costituisce una leva indispensabile per la *governance* per conseguire interdipendenza con gli attori esterni e con i cittadini e integrazione tra strutture e ruoli interni. Sarebbe quindi buona prassi che un documento di riforma dell'organizzazione interna e delle politiche del personale – da considerare perlomeno valido per un triennio – dichiari in premessa le principali strategie da cui fare scaturire obiettivi, azioni e regole di comportamento organizzativo. Tale considerazione è a maggior ragione da ritenersi valida, dato lo specifico richiamo fatto dalla Legge 124 alla “riorganizzazione” delle amministrazioni pubbliche.

Il testo della riforma, tuttavia, e i suoi decreti attuativi, più che definire obiettivi strategici fanno riferimento a “disposizioni generali” per l'organizzazione degli uffici con il fine di accrescerne l'efficienza, razionalizzare il costo del lavoro, migliorare l'utilizzo delle risorse umane. Oppure stabiliscono “autorizzazioni a procedere” mediante atti organizzativi per gli uffici di maggiore rilevanza con il conferimento della titolarità dei medesimi e delle do-

tazioni organiche. O anche s'ispirano a "criteri" di funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi; al perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, non però specificati nel testo, da conseguire attraverso una ampia flessibilità operativa, comunicazione interna, imparzialità.

Alcuni obiettivi, per la verità, sono impliciti e distribuiti qua e là nei vari provvedimenti. Si tratta soprattutto di indicazioni riferite alla riduzione dei costi, dei tempi delle decisioni, alla promozione di un rapporto più stretto con i cittadini. Tuttavia, è la *mission* complessiva dell'amministrazione a essere poco visibile: non risulta centrale che il cittadino ne costituisce l'epicentro, non sono messi in evidenza obiettivi facilmente individuabili che coinvolgano l'intera amministrazione in modo esplicito né come strategia, né come principi o linee-guida generali. Non sono, a maggior ragione, specificati i target delle performance comuni a tutta la PA.

Di conseguenza, se si volesse applicare un'idea di *governance* non gerarchica ma "inclusiva dei destinatari"¹¹ o anche l'idea di *governance* ispirata al *lean government*, che vede tutto il processo amministrativo "tirato (*pull*) dal cliente"¹², è lecito porsi alcune domande. Per esempio, quali sono i risultati rispetto alla conduzione economico-finanziaria della pubblica amministrazione che si attendono i cittadini-contribuenti? Domande che coinvolgono la *spending review* e che richiedono risposte: di quale entità ridurre il debito, in quali settori, o al contrario in quali investire. Sono tutti aspetti che probabilmente vengono lasciati alla legge di stabilità, ma che richiederebbero specificazioni ulteriori fatte proprie dalla leadership politica e amministrativa responsabile della riorganizzazione dell'amministrazione, in modo da indirizzare la legge di stabilità stessa e anche il comportamento dei funzionari pubblici. Ancora, cosa chiedono i cittadini-utenti in termini di tempi di risposta per i servizi erogati da enti locali, ministeri, sanità? Questo obiettivo viene specificato solo nel caso delle Conferenze dei Servizi. In alcuni casi tali target sono già suggeriti da fonti internazionali, mentre in altri possono essere ripresi da casi di successo di settore o di amministrazione.

¹¹ MAYNTZ, *op. cit.*

¹² MCKINSEY, *op. cit.*

3. (Segue). *Performance*

Queste e altre osservazioni riconducono all'utilizzo del termine *performance*, ricorrente nella recente normativa, richiamata come *dimensione dirimente* per l'attuazione di norme importanti, quali la valutazione delle amministrazioni e dei dirigenti, oltre che come strumento, verso l'alto, per la valutazione delle politiche pubbliche e, verso il basso, per costruire politiche retributive efficaci di incentivazione per tutto il personale.

In materia di ottimizzazione della "produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza della pubblica amministrazione", il d.lgs. 27 Ottobre 2009, n. 150 con le modifiche introdotte a seguito dei decreti attuativi della l. 7 agosto 2015, n. 124, mette in rilievo come la *performance* consista nel conseguimento degli obiettivi della programmazione e di bilancio articolati su più livelli e specifici di ogni amministrazione. Tuttavia, programma e bilancio sono contenitori di obiettivi e, come strumenti di gestione, non risolvono il dilemma di cosa si intenda per *performance*. Infatti, in un "programma" possono coesistere più versioni di obiettivi di *performance* dalla semplice identificazione di missioni o aspettative generali da parte del vertice amministrativo, al piano di attività (a volte anche senza indicazioni di fasi e di tempi di attuazione), alla indicazione di risultati attesi da uno o più progetti-obiettivo, alla precisa indicazione di risultati attesi grazie a standard di *performance* misurabili¹³.

Riferirsi alla *performance* come *adempimento* di un programma presenta quindi forti ambiguità ed insufficienze così come richiamare la semplice missione di una amministrazione senza indicatori o standard per un confronto con i cittadini e tra amministrazioni viene a meno la trasparenza e con essa l'integrazione tra amministrazioni, strutture, ruoli. Al contrario lavorare per programmi, anche sulla base di standard di *performance* consolidati e condivisi, porta trasparenza, limita la discrezionalità o l'autoreferenzialità delle interpretazioni, permette un confronto e l'apprendimento e in tale modo riduce la disaffezione e il conflitto.

L'utilizzo di indicatori e metodi di misurazione ha il pregio di facilitare la comprensione da parte degli operatori e dei cittadini, elimina il ricorso, come di frequente è dato a leggere, a rapporti di valutazione massicci per

¹³ Si vedano i contributi del seminario AREL in DELLA ROCCA, DELL'ARINGA (a cura di), *L'eccellenza nelle pubbliche amministrazioni*, Arel monografie, 2015.

numero di pagine e allo stesso tempo complessi e spesso oscuri. In definitiva, limitarsi a collegare la valutazione della performance alla programmazione senza indicatori di obiettivo trasparenti consente a molte amministrazioni di eludere la difficoltà di una seria verifica dei risultati attesi, rende difficile la valutazione organizzativa prevista dalla legge e vanifica le molte prassi ed esperienze già consolidate che, superando la logica del mero adempimento, si sforzano di individuare indicatori di performance credibili e condivisi e di farne oggetto di gestione e confronto tra amministrazioni¹⁴.

Va inoltre considerato che rifarsi all'adempimento della sola programmazione, che sia essa triennale o annuale, senza prevedere procedure di informazione e verifica "dal basso" ripropone a sua volta una logica solo di tipo gerarchico. Non solo. In assenza di feed-back dal basso e dall'esterno, si rischia l'ingovernabilità, specialmente nei casi in cui le organizzazioni sono chiamate dal contesto a veloci adattamenti, sia di tipo finanziario che di qualità e quantità di servizio da parte degli utenti e cittadini. Da tempo ormai l'idea di piano-programma come unico referente di gestione nelle organizzazioni private è stato abbandonato e integrato da processi di verifica e correzione *giusto in tempo* – come suggerisce il riferimento al *lean government* – da parte di chi gestisce e opera al momento stesso in cui la prestazione viene esercitata.

¹⁴ All'inizio del processo di riforma negli anni 80 in molti settori della burocrazia, della politica e per esperti di diritto amministrativo era ricorrente la tesi dell'impossibilità di misurare la performance di qualsiasi apparato pubblico. L'esperienza di quasi mezzo secolo in alcuni comparti pubblici come Sanità, Scuola, Università ed Enti locali ha messo in evidenza risultati esattamente contrari a questa tesi con la messa a punto non solo di programmi politici ma di indicatori standard di prestazione delle politiche e delle amministrazioni (così BOTTI, CAERLE per la sanità, MASTROGIUSEPPE, AIELLO-RICCI per la scuola, ARCAINI, CHECCHI, MALGARINI, MOMIGLIANO per l'università, VIGNOCCHI, PEITI per gli enti locali, reperibili tutti in DELLA ROCCA, DELL'ARINGA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Il Mulino Arel, 2017). Da questo punto di vista si veda anche MARCONI, *Alcune considerazioni di sintesi*, in DELLA ROCCA DELL'ARINGA (a cura di), *L'eccellenza nelle pubbliche*, cit., così come importante è il richiamo recente agli obiettivi riconoscibili da indicatori misurabili di performance che si ritrova nelle *linee guida per il piano delle performance Ministeri* dell'Ufficio per la Valutazione delle Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica (Giugno 2017). Obiettivi con Indicatori che debbono essere legati alle policy ma anche al funzionamento dell'amministrazione; pochi e non molti, come dice il testo, grazie a scelte di priorità, corredati da valori di partenza in grado di individuare andamenti nel tempo di volumi, tempi di attuazione, risorse.

4. *Processo decisionale e valutazione*

Altro aspetto che inficia l'efficacia della *governance* nel pubblico sono il numero inusuale di livelli gerarchici, di attori e il deficit di sincronicità tra loro nel decidere, valutare, apprendere. Le criticità, ormai consolidate nel tempo, sono i tempi di risposta quasi mai efficaci per consentire apprendimento, correzione e miglioramento nell'utilizzo delle risorse e nei risultati dei servizi.

Permane a livello nazionale, un cospicuo numero di attori per il controllo sia della spesa che dei programmi di attività e dei risultati: Corte dei Conti, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ministero del Tesoro, Autorità Nazionale Anticorruzione... solo a elencare i principali. A livello decentrato, ci sono poi il vertice politico, i dirigenti apicali, gli Organismi Indipendenti di Valutazione “(OIV)”, oltre ad altre sedi come gli uffici interni per il controllo di gestione, per la programmazione, per l'anticorruzione. Tutti soggetti che hanno possibilità di intervento sulle decisioni con il rischio inevitabile di creare, quella che già da tempo è stata definita, una “babilonia dei controlli”¹⁵. Il numero elevato dei “controllori” non è solo indicatore della complessità del processo di controllo e di sovrapposizione nelle decisioni, ma soprattutto è causa diretta della lentezza dell'azione amministrativa a conseguire risultati in un'epoca caratterizzata da rapidità dei cambiamenti finanziari, strutturali e normativi e da pressioni da parte dei cittadini per ridurre i tempi di attesa dei servizi e garantire trasparenza delle performance.

A livello locale, il monitoraggio e la verifica delle performance restano comunque attribuiti agli OIV, che hanno il compito di stabilire metodi di misurazione e valutare i risultati. Il nuovo testo di riforma attribuisce agli OIV anche la valutazione esterna degli enti, sebbene, trattandosi di un organismo interno, questo non possa essere sempre in grado di avere tutte le informazioni e le competenze necessarie per una valutazione dei risultati complessivi dell'ente. Al contrario, la riforma non ha dato piena legittimità a tecnostutture intermedie esterne dedicate alla valutazione delle performance organizzative (e non solo al controllo degli atti), in grado di identificare e misurare e valutare le performance degli enti attraverso un confronto (benchmark) tra le diverse amministrazioni del medesimo settore

¹⁵ Così Massimo Severo Giannini (Id., *Diritto amministrativo*, I, Giuffrè, 1970), citato e commentato di recente da D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, 2015.

e di analoghe dimensioni. In tale modo si è persa un'occasione per legittimare maggiormente le esperienze di terzietà, tramite agenzie esterne, già presenti nell'esperienza italiana in alcuni settori, quali l'ANVUR (università), AGENAS (sanità), INVALSI (scuola)¹⁶.

5. (Segue). *Apprendimento*

Considerazioni non dissimili riguardano l'efficacia stessa del "ciclo delle performance" come strumento di gestione interna delle amministrazioni previsto dal d.lgs. n. 150/09. Poca attenzione agli appuntamenti del ciclo, dilazione dei tempi della valutazione oltre l'anno prestabilito, assegnazione dei nuovi obiettivi prima di conoscere i risultati dell'anno precedente, scarsa, se non nulla, differenziazione delle valutazioni sui risultati: queste le considerazioni che emergono da indagini sul funzionamento del ciclo delle performance condotte da Agenas nella Sanità¹⁷ e da Formez nei Comuni con densità di popolazione oltre i 50.000 abitanti¹⁸.

Una situazione analoga si registra per i Ministeri, con rapporti di valutazione consegnati regolarmente in ritardo, oltre i termini minimi ragionevoli per poter avere il feed-back necessario a migliorare il piano dell'anno suc-

¹⁶ La metodologia di *benchmarking* facilita l'innovazione e l'apprendimento e consente la governabilità del sistema. Dà luogo ad un *continuum* di misurazione e informazione tra amministrazioni; i soggetti modificano la prospettiva di osservazione dei propri risultati guardando anche all'esterno e in avanti alla ricerca di prassi migliori. Facilita l'innovazione e induce forme di autovalutazione strutturata e limita allo stesso tempo l'autoreferenzialità sia all'interno che nel confronto esterno tra amministrazioni e tra attori, governi nazionali e locali, sindacati. L'autoreferenzialità è riconosciuta, da molti, come un clima culturale che blocca innovazione e possibili miglioramenti. In condizioni di asimmetria informativa, le istituzioni tendono a convincersi di non potere fare meglio, di avere provato tutte le soluzioni, fino a considerare la loro la situazione ottimale. Non sempre gli obiettivi assegnati, quando non vi è alcun riferimento alle prestazioni conseguite da una amministrazione rispetto ad altre amministrazioni, diventano credibili perché privi di riferimenti empirici sia per coloro che devono stabilirli che per quelli che devono conseguirli (v. NUTI (a cura di), *La valutazione delle performance in sanità*, IL MULINO, 2008).

¹⁷ MOIRANO, *La valutazione delle organizzazioni e il monitoraggio delle prestazioni nel Sistema Sanitario Nazionale in Italia*, in DELLA ROCCA DELL'ARINGA (a cura di), *L'eccellenza nelle pubbliche*, cit.

¹⁸ FORMEZ, *L'analisi del ciclo delle performance nelle amministrazioni comunali italiane con densità di popolazione oltre i 50.000 abitanti*, Rapporto Formez, 2014.

cessivo¹⁹. La necessità di uscire dalla prassi dei *piani senza memoria, poco leggibili, senza indicazioni di priorità* è confermata, seppure con maggiore prudenza, dal documento redatto per il coordinamento delle attività delle OIV nei Ministeri, dall'Ufficio per la valutazione delle performance della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica²⁰. La mancata sincronizzazione del ciclo testimonia, da un lato, il prevalere dell'utilizzo del sistema di valutazione delle performance con il solo fine di legittimare premi e bonus retributivi per la dirigenza, e, dall'altro, la debolezza di una cultura manageriale nella gestione delle amministrazioni, debolezza che si traduce in un mancato apprendimento per il miglioramento dell'organizzazione, benché la stessa formula del *ciclo* – che dà priorità al ritorno di informazioni affidabili – lo preveda. Questa assenza di sincronizzazione del ciclo testimonia il prevalere anche in questo caso della prassi dell'adempimento della norma contrattuale su quella della gestione dell'organizzazione e la *resistenza, da parte della dirigenza apicale, verso una cultura di performance-management e di apprendimento organizzativo*, cardini manageriali dei paradigmi dell'organizzazione snella.

6. Lavoro pubblico: la dirigenza

Più che potenziare il ruolo dell'OIV, si dovrebbe riportare al centro della *governance* la dirigenza apicale, enfatizzandone le responsabilità sui risultati amministrativi rispetto alle responsabilità sugli adempimenti e sulle regole di condotta. Focalizzare il ruolo dei dirigenti sulla responsabilità della performance di un processo-servizio (o di più procedimenti tra loro interdipendenti per finalità di scopo), rende anche evidente l'opportunità di andare oltre la frammentazione delle funzioni specialistico-professionali della dirigenza.

La riforma inizialmente si proponeva tale tipo di obiettivo attraverso l'istituzione di un ruolo unico dirigenziale per ciascun grande settore della pubblica amministrazione (Ministeri, Regioni, Enti locali), proponendo in

¹⁹ REBORA, *Riorientare il ciclo delle performance, possibili linee evolutive per le amministrazioni centrali dello stato*, in DELLA ROCCA DELL'ARINGA (a cura di), *L'eccellenza nelle pubbliche*, cit.

²⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica. Ufficio per la valutazione delle performance (2017), *Linee guida per il piano della performance, Ministeri*, Paper Roma.

tale modo una figura di dirigente “generalista”²¹, responsabile delle risorse, degli obiettivi, dei risultati di un intero processo e non solo di una singola struttura funzionale. Si individuava inoltre un unico bacino di reclutamento della Dirigenza della Repubblica al quale avrebbero potuto attingere tutte le amministrazioni mediante procedure concorsuali, indette da ciascuna amministrazione ma monitorate e gestite da organismi centrali²².

In questo modo, la riforma indicava un percorso verso un modello organizzativo aperto a una pratica di selezione tipica di un quasi-mercato, con scadenza degli incarichi e dei risultati; caratterizzato da una struttura decisionale meno frammentata: soluzioni che si potrebbero definire come rivolte a realizzare una organizzazione snella. Il ruolo unico e il potenziamento della dirigenza avrebbero alleggerito il compito degli organismi di controllo interno (OIV) e favorito l’implementazione di una vera valutazione esterna della performance in grado di misurare la prestazione della dirigenza generalista per mezzo di indicatori standard, riferibili quanto meno ad un insieme di funzioni amministrative tra loro comparabili in distinte aree territoriali²³.

La coppia “autonomia/responsabilità dei risultati” rispetto a quella “obbligo legislativo/responsabilità di regole di condotta” è stata anche oscurata dal, discutibile, ruolo centrale dato all’Autorità Nazionale Anticorruzione nell’ambito di un testo legislativo focalizzato sulle performance, sull’organizzazione, sulla gestione del personale. Rispetto ai compiti previsti dalla legge 4 marzo 2009, n.15, il tema dell’anticorruzione viene inserito anche nella legge 124/2015 con compiti di controllo della “trasparenza ed integrità”. In questo modo tali norme, che prevedono un programma di attività e di procedure di inchiesta e di sanzioni disciplinari, si sovrappongono nello stesso testo alla valutazione delle performance e del personale. Il rischio, in questo caso, è di far passare nell’amministrazione l’idea errata per cui i comitati anticorruzione locali sono organismi che possono intervenire direttamente nella gestione delle attività.

²¹ MELIS (2017) *Il riformismo amministrativo nella storia d’Italia: i due attori fuori scena*, in DELLA ROCCA, DELL’ARINGA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori*, cit.

²² BATTINI, *La dirigenza* in MATTARELLA, D’ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione; commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Edizioni il Sole 24 ore, 2017.

²³ Com’è noto, tale percorso è venuto meno dopo la sentenza della Corte Costituzionale sulla dirigenza che ha espunto dal testo legislativo l’attuazione del ruolo unico per inadempienze procedurali nell’iter di approvazione della legge.

Sarebbe invece stato utile lasciare tali norme entro un ambito di regolazione separato da quello della riforma, che è invece mirata a promuovere l'ottimizzazione della produttività organizzativa e del lavoro, l'autonomia e la motivazione della dirigenza. La valutazione delle performance dovrebbe essere al centro della riforma, mentre al contrario il richiamo a sanzioni a carico del dirigente per il mancato esercizio da parte di quest'ultimo delle proprie prerogative datoriali con particolare riferimento al potere disciplinare, rischia di spostare ancora di più il baricentro dalla responsabilità di risultato alla violazione degli obblighi del procedimento e alla verifica degli adempimenti²⁴.

7. (Segue). *L'organizzazione del lavoro*

Quello che emerge dai testi di legge è un modello di competenze soggetto a una disciplina delle mansioni statica (“il prestatore di lavoro deve essere adibito alla mansione per cui è stato assunto...”), quando non addirittura fondata su precisi divieti alla mobilità (tramite restrizioni a ricoprire la mansione superiore o al cumulo di più mansioni). Una disciplina che si giustifica sull'adempimento della norma e sulla necessità di impedire abusi nella gestione delle carriere nega nei fatti – tirandosi la classica zappa sui piedi – qualsiasi possibilità di innovazione dei processi di lavoro e dell'organizzazione dei ruoli.

Si tratta di un modello che si basa su un'idea di competenza definita dal “posto” piuttosto che dal “ruolo”. Il posto, o la mansione dà una lettura statica dell'organizzazione perché si identifica con i compiti diretti della posizione individuale, un'organizzazione per ruoli consente una lettura dinamica in grado di includere, oltre ai compiti specifici della mansione, anche la necessaria integrazione, interdipendenza, interazione con altre mansioni, funzioni aziendali, livelli gerarchici, clienti²⁵. Si tratta di aspetti organizzativi

²⁴ Sono ad esempio regole di condotta soggette a sanzioni: omettere di pubblicare o adottare tardivamente informazioni in materia di procedimento amministrativo; non predisporre il piano anticorruzione; non pubblicare moduli e formulari; non trasmettere documenti via PEC; non dare informazioni previste dalle norme sull'amministrazione trasparente; non adottare il programma triennale per la trasparenza; omettere di intervenire sulla disciplina degli orari e sul procedimento di valutazione previsti entrambi dalla contrattazione collettiva.

²⁵ BUTERA, *Organizzazione e professionalità nell'industria*, in *Quaderni ISFOL*, 1975, 17.

– quelli dell’integrazione, dell’interdipendenza e dell’interazione – che oltre ad essere importanti per la tecnologia e per il servizio pubblico non sempre sono prevedibili e misurabili nella loro intensità e qualità in una classificazione normativa dei compiti assegnati a ciascuna mansione. Il valore di un ruolo quindi non è sempre definibile per legge o per contratto ma richiede strumenti, come la valutazione delle competenze, che diano risultati variabili nel tempo e dipendenti dalle prestazioni individuali.

D’altra parte, come sottolineano le previsioni del World Economic Forum sui fabbisogni occupazionali al 2020, per la costruzione di ruoli efficaci serve sviluppare non tanto competenze “di contenuto” (la cui richiesta si sta riducendo a causa della crescente possibilità delle tecnologie di integrare mansioni anche di qualifica elevata) quanto “di governo dei sistemi e dei processi”, nonché “sociali e comportamentali”²⁶.

Considerazioni simili riguardano incentivi, premi e carriere individuali. L’ipotesi che un buon sistema di valutazione e un sistema premiante e di carriera siano in grado da soli di far funzionare la macchina organizzativa, nonostante decenni di applicazione, ha dimostrato di non funzionare senza un modello organizzativo condiviso e chiarezza degli obiettivi strategici ed operativi.

Senza tale prospettiva l’intero sistema di valutazione individuale del personale rischia di rimanere sottomesso alle sole esigenze di distribuzione salariale con risultati che i premi sono diventati superminimi fissi e uguali per tutti, così come la mobilità orizzontale degli inquadramenti professionali e anche verticale di qualifica è stata spesso svincolata dal merito individuale e da un incremento della qualità del contenuto del lavoro. In sintesi premi di produttività senza produttività, sviluppo di carriera senza effettivi incrementi della professionalità e della qualità del lavoro e dell’organizzazione.

A fronte di queste considerazioni va invece ricordato che i processi di snellimento della gerarchia ispirati al *lean government* e anche le esperienze di digitalizzazione centrate sull’utenza sono parte di un percorso già in atto in molte amministrazioni per mezzo di pratiche di coinvolgimento dei dipendenti. Una recente indagine di Forum PA ha rilevato, con qualche sorpresa, anche nel pubblico l’esistenza di pratiche partecipative, in larga parte nate informalmente per l’iniziativa di dirigenti e funzionari o anche avviate

²⁶ WORLD ECONOMIC FORUM, *The Future of Jobs and Skills*, in http://www3.weforum.org/docs/WEF_FOJ_Executive_Summary_Jobs.pdf, 2016.

dal basso per iniziativa dei dipendenti (spesso tecnici o professionali): raccolta di proposte e suggerimenti, “settimane di miglioramento” indirizzate a promuovere la cultura del miglioramento continuo, creazione di comunità di pratiche. In sostanza, pratiche “leggere” di creatività e riappropriazione di spazi decisionali, in alcuni casi applicabili anche dove non c’è ancora un ridisegno organizzativo (anzi indirizzate a dare spunti per un’eventuale riorganizzazione)²⁷.

I nuovi stili di gestione improntati al coinvolgimento diretto degli operatori creano occasioni di cooperazione tra colleghi, di miglioramento dei servizi, di semplificazione delle procedure, di riduzione degli sprechi, di maggiore soddisfazione degli utenti. Soprattutto, intercettando il diffuso desiderio dei lavoratori di contare di più nella loro organizzazione e di vederla migliorare, aprono inedite opportunità per spazi di *governance* dal basso, integrabili con nuovi stili di management.

8. Conclusioni

In questo articolo si è cercato di analizzare l’organizzazione pubblica come si legge nei testi della riforma alla luce di un nuovo modello di *governance*, non solo gerarchico ma caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e inclusione dal basso dei destinatari degli interventi normativi (siano essi utenti, strutture o lavoratori) e in parte più vicino ai paradigmi organizzativi a cui si stanno ispirando le imprese private per innovare i loro sistemi organizzativi. In generale, dai testi legislativi emerge un’idea “opaca” di organizzazione in cui non è sempre facile individuare una vera *governance*, con strategie e forme di organizzazione finalizzate alle performance, all’autonomia e alla responsabilità sui risultati e a nuovi stili di management. La regolazione della Pubblica amministrazione appare a tratti come un gigantesco protocollo di gestione del personale, dove sono chiari gli obblighi ma non altrettanto i principi di sviluppo dell’organizzazione, del ruolo della dirigenza e dei lavoratori.

Quali sollecitazioni potrebbero venire dai nuovi modelli? Nel promuovere le pratiche di World Class Civil Service, Oecd confida nell’ipotesi che

²⁷ PONZELLINI, *Partecipazione dei lavoratori al miglioramento organizzativo* in DELLA ROCCA, DELL’ARINGA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori*, cit.

sia possibile anche nel pubblico un processo d'innovazione finalizzata al miglioramento della produttività e della qualità del lavoro. In particolare, suggerisce che per conseguire una reale efficacia del servizio siano necessari alcuni passaggi. Il primo di questi consiste nel “cambiamento dei confini dell'amministrazione pubblica”, un percorso di apertura che realizzi integrazione tra amministrazioni, strutture, ruoli e una più decisa cooperazione con fornitori e cittadini/utenti. Il secondo consiste nel “ridisegnare le modalità del processo decisionale politico con una riduzione dei tempi e dei livelli decisionali”, sviluppando un processo che abbia disponibilità di dati ed informazioni, che possa apprendere dalle criticità incontrate e che sia finalizzato a uno sviluppo dei servizi e del cittadino-utente. Il terzo, consiste nella transizione “da un'organizzazione per posti a una per competenze e processi”, ovvero nell'individuare ruoli ampi trasversali adattabili a più contesti; competenze (e la loro valutazione) in grado di promuovere la cooperazione con colleghi e con altre funzioni per la soluzione di problemi, la riduzione degli sprechi, il risparmio sui consumi, interventi anticipatori rispetto a possibili disservizi²⁸.

In questo quadro, è bene ricordare che le esperienze d'innovazione organizzativa e gestionale per il miglioramento della produttività delle aziende private si ispirano innanzitutto ad una logica di tipo motivazionale e di coinvolgimento, mentre la nuova normativa pubblica insiste in una logica per sanzioni. Comportamenti sbagliati o fenomeni di degrado si possono invece recuperare attraverso la puntuale verifica delle risorse, la valutazione degli standard di performance di amministrazione ed individuali, con incentivi motivazionali, con la comunicazione, il colloquio, l'interdipendenza reciproca tra controllo e indicazioni di chi produce il servizio.

I temi della valutazione delle performance, della comunicazione e del coinvolgimento possono assumere un ruolo importante e alternativo a un sistema di controllo sugli adempimenti. È importante per una organizzazione avere un circolo virtuoso di informazioni costruttive e comprensibili (conosciute attraverso indicatori, la comunicazione diffusa o anche attraverso colloqui individuali) che genera miglioramento della performance, delle conoscenze dell'organizzazione e degli individui²⁹. Una buona comunicazione genera motivazione, autostima, responsabilità e identificazione con il servizio

²⁸ OECD, *op. cit.*

²⁹ KREITNER, KINICKI, *Comportamento organizzativo*, APOGEO, 2004.

pubblico. Così come il coinvolgimento dei lavoratori all'innovazione delle amministrazioni può costituire una leva in grado di fare fronte alla domanda di efficienza delle amministrazioni, ma anche di miglioramento delle competenze, dei ruoli e della qualità della vita di lavoro del personale pubblico. Lo stesso utente-cittadino può essere parte dell'innovazione, in particolare con la diffusione delle tecnologie digitali.

Sono tecnologie che rendono possibile comunicare attraverso Internet, scambiare informazioni, modificare i comportamenti in base agli input ricevuti, memorizzare istruzioni e apprendere. Gli utenti e i cittadini possono essere, in questo modo, fonti di innovazione dal basso in modo certamente maggiore delle costose e generiche indagini di *customer satisfaction*. *Mettere al lavoro anche il consumatore*, come si dice, integrandolo nel ciclo produttivo come produttore di informazioni, con la possibilità di commutare dati, segnali di disfunzioni anche minime del prodotto-servizio da trasferire alle sedi di produzione dei servizi.

Lavoratori, utenti e cittadini possono essere, in questo modo, fonti di innovazione dal basso e, attraverso un nuovo stile di direzione basato sulla comunicazione e sul coinvolgimento, sono in grado di ridisegnare lo stesso sistema di *governance* delle amministrazioni: un sistema che proceda non più soltanto *top-down* ma *bottom-up*, attraverso la partecipazione degli operatori e dei cittadini in unità di intenti, di idee e di azioni finalizzata alla produzione di buoni servizi.

Abstract

Questo contributo fa una analisi della riforma dell'organizzazione pubblica attraverso il confronto con i metodi di innovazione affermatosi nel settore privato che si ispirano al modello dell'organizzazione snella. Cambiamento che presuppone il passaggio da una logica trainata dall'alto di adempimenti della normativa ad una trainata dal basso dalla domanda dell'utente. Con questa finalità sono rilevate alcune dimensioni chiave irrisolte quali: strategie, prestazione nel pubblico, valutare, apprendere, decidere, ruolo della dirigenza, coinvolgimento e partecipazione dei dipendenti e degli utenti nell'innovazione continua dell'amministrazione.

The following comment is an analysis of the recent Italian reform of public administration. The analysis will be done comparing several dimension of the reform with the innovation in the private sector and the use of lean organization model in the production of goods and services. Lean organization means in the public sector a shift from a organizational process draw top down to fulfil legal norms and procedure to a bottom up process in delivering services, from citizen need and they evaluation of the services. Several dimensions are discussed: making strategy, meaning of performance in public administration, assessment, learning, management role, involvement and participation of employee and citizen in the innovation of public services.

Key words

Governance, organizzazione snella, strategie pubbliche, prestazione, valutazione, apprendimento ruolo dirigenziale, coinvolgimento e partecipazione.

Governance, lean organization, public strategy, performance in public administration, assessment, learning, management role, involvement and participation.