

Dirigenza pubblica, spending review e riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni che siano “più veloci, meno costose, capaci di offrire servizi migliori”

Federico Butera

1. Il problema

Si oppongono due idee di amministrazione e dirigenza pubblica, come scrive opportunamente Mauro Bonaretti. “Una, attualmente la prevalente, più difensiva che facendo dei principi costituzionali il giusto punto di ancoraggio, si pone prevalentemente l’obiettivo di garantire la legalità e la correttezza amministrativa delle procedure adottate. In questa prospettiva le tutele, le garanzie di inamovibilità e il rafforzamento dei meccanismi tesi a rafforzare la tradizione dei grandi corpi sono i principi guida.L’esito delle politiche, in questa visione, riguarda prevalentemente la responsabilità della politica. Un’altra idea di amministrazione e di dirigenza viceversa parte proprio dalla fine e dal bisogno di dare risposte urgenti ai cittadini. Secondo questo impianto l’amministrazione ha come propria missione istituzionale quello di risolvere problemi collettivi e la dirigenza deve contribuire a realizzare concretamente gli obiettivi stabiliti dalla politica. Se questi obiettivi non sono raggiunti la dirigenza ne deve rispondere e pagare in solido con la politica e non rimanere inamovibile e indenne da ogni responsabilità.”

Carlo D’Orta attribuisce questa situazione a tre debolezze. La prima è che resta ancora irrisolto il vero nodo mai sciolto: chi sia il cosiddetto “datore di lavoro” nelle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, se si vuole che esso sia “il dirigente”. La seconda debolezza è la credenza che la efficienza/qualità dell’amministrazione consista nelle prestazioni, premi e punizioni dei singoli dipendenti. La terza debolezza è, infine, la iper-regolazione e iper-procedimentalizzazione.

Assenza di responsabilità su obiettivi di cambiamento, garantismo, dominio delle regole di garanzia del diritto amministrativo non sono solo debolezze ma difetti di impianto della Pubblica Amministrazione italiana basati sull’assunto che strumenti centralizzati di governo indifferenziati per le diverse amministrazioni garantiscano imparzialità e trasparenza: i contratti del pubblico impiego, le norme del diritto amministrativo, la centralizzazione della negoziazione non hanno garantito altro che la rigida difesa dei dirigenti e degli impiegati pubblici.

Non credo che sia possibile passare per via normativa dalla prima e di gran lunga prevalente idea di amministrazione e dirigenza alla seconda e di gran lunga la più minoritaria se non aprendo grandi cantieri di cambiamento in cui i dirigenti migliori si impegnino a mettere le loro competenze, energie, disponibilità al rischio a disposizione di progetti che portino le singole amministrazioni ad essere “cheaper, faster, better”.

Quello che non si è riusciti a fare con un programma nazionale di “riforme processuali” come in Gran Bretagna e in USA, forse oggi potrebbe essere possibile di fronte all’imprescindibile necessità di ridurre la spesa pubblica e i costi delle Pubbliche Amministrazioni

2. La sfida e l’opportunità

Una Spending Review che non assomigli ai tradizionali tagli lineari non è forse ancora cominciata. La Spending Review e la riorganizzazione nelle Amministrazioni centrali e negli Enti locali sono inscindibili. Affinché la Spending Review abbia successo, sono richiesti non solo obiettivi forti ma anche sistemi evoluti di controllo locali e centrali, manovre organizzative e tecnologiche hard, accompagnamento organizzativo e professionale, responsabilizzazione dei dirigenti, comunicazione esterna e interna. È un processo che durerà anni e che va supportato, indirizzato, monitorato da una autorità.

Vi è un'opportunità storica che la Spending Review correttamente intesa può offrire. I Ministeri, le Regioni, gli Enti locali hanno di fronte due opzioni: scaricare sul Governo le responsabilità delle inevitabili manovre ed erogare, con i costi attuali, una minore e peggiore quantità di servizi; oppure farsi carico di queste scelte dolorose, aumentare la produttività, tagliare gli sprechi ed erogare la stessa quantità odierna di prestazioni. Nel primo caso, sarebbero i cittadini a soffrirne; nel secondo caso, le Pubbliche Amministrazioni avrebbero vinto la sfida e riguadagnato il consenso dei cittadini. La Spending Review potrebbe inaugurare una nuova era o essere l'ennesima occasione mancata.

3. L'opportunità immediata e il respiro di un programma comunicabile ai dipendenti pubblici e ai cittadini

In quest'ultimo anno sono avvenute molte cose importanti, anche se incomplete. Sono state definite dal Governo Monti e dal Commissario Bondi le direttive sulla Spending Review. Sono in corso di emanazione a cura del Ministero della Pubblica Amministrazione le disposizioni riguardanti le nuove dotazioni organiche. È in corso di approvazione il decreto anticorruzione che introduce nuovi vincoli e responsabilità per i dirigenti pubblici, che richiederà mutamenti procedurali e organizzativi per consentire ai dirigenti di assumersi consapevolmente ed efficacemente le nuove responsabilità. E' in corso di approvazione la legge 174 sui controlli preventivi affidati alla Corte dei Conti, che non solo sono destinati a verificare la legittimità e la compatibilità finanziaria ma potrebbero assumere il ruolo di stimolare piani di rientro e di riorganizzazione e di sviluppare forme di autocontrollo e di autorganizzazione delle singole Amministrazioni.

E' ora pertanto avviare un programma per mostrare "come si fa".

Un programma interistituzionale, possibilmente coordinato dal Ministero della Pubblica Amministrazione, che va comunicato con il dovuto rilievo: esso risponderebbe alle stesse esigenze e allo stesso spirito di "cambiamento processuale" di celebri programmi stranieri come il Reinventing Government americano, o il programma Next Steps inglese. Esso verrebbe sviluppato avvalendosi delle esperienze italiane passate e in corso come Cambia PA, Cantieri, Best Practices della Giustizia, InnovaGiustizia, Migliora PA e altre.

Tale programma dovrebbe accompagnare gli sforzi delle amministrazioni partecipanti a:

- o adeguare la struttura organizzativa;
- o minimizzare l'impatto dei tagli sui livelli di servizio, occupazione e minimizzare la resistenza al cambiamento;
- o promuovere il ridisegno dei servizi;
- o potenziare la comunicazione ai cittadini;
- o ove possibile, favorire lo sviluppo occupazionale anche con iniziative miste pubblico-privato.

4 . La Spending Review: tagliare cosa, come e chi lo deve fare

A beneficio del bilancio dello Stato e dei *tax payer* vanno tagliati:

- servizi inutili;
- servizi utili ma che non ci possiamo più permettere;
- processi amministrativi semplificabili;
- processi di lavoro sostituibili adeguatamente dalle tecnologie digitali;
- sprechi;
- oltre che ovviamente, spese illegali o opache.

A beneficio dei cittadini:

- vanno tagliati i costi e va migliorata la qualità dei servizi che si decide di erogare.

In entrambi i casi, una volta definiti obiettivi di riduzione dei costi e relativi sistemi di controllo, occorre ristrutturare spesso radicalmente:

- le singole strutture pubbliche, rivedendo in modo integrato organizzazione, tecnologie, persone e introducendo nuovi paradigmi di servizio, di amministrazione, di gestione del personale, di competenze;
- i sistemi pubblico-privato, modificando i perimetri (privatizzazioni e liberalizzazioni) e le relazioni di sistema, in particolare:
 - *utilities*;
 - porti;
 - ricerca;
 - sanità;
 - beni culturali.

Chi lo deve fare:

- le singole Amministrazioni devono assumersi una responsabilità nel realizzare gli obiettivi di una rinnovata *Spending Review* centrata sulle singole amministrazioni e usare tutte le leve a loro disposizione per intervenire;
- gli organi di controllo che devono avvalersi delle proprie prerogative per favorire comportamenti, processi e organizzazione virtuosi ;
- “i dirigenti innovatori” devono essere riconosciuti, incoraggiati, formati sia a livello di direzioni generali che a livello della dirigenza;
- la consulenza e i fornitori di tecnologia sono importanti, ma la loro attività deve essere di supporto e abilitazione per le Amministrazioni, non sostitutiva.

5. La *Spending Review*. Occorre evitare effetti collaterali e intervenire su strategia di servizio e processi di lavoro: alcuni esempi

La *Spending Review* – per conseguire risultati nel tempo e non produrre effetti “collaterali” su lavoratori pubblici, cittadini-utenti, contesto territoriale – non può limitarsi, come avviene in caso di emergenza, solo alla definizione di “tetti di spesa”, o all’individuazione di “costi standard”: questo per evitare che l’individuazione di “costi massimi finanziabili” si traduca in un “semplice” taglio di attività e servizi. Occorre invece promuovere un processo di riorganizzazione, a partire dalla stessa “strategia di servizio” nei diversi campi. La *Spending Review*, per le dimensioni dei risultati di risparmio attesi, comporterà un “razionamento” nella produzione di beni pubblici in molti campi (dichiarazione che pochi si assumono la responsabilità di esplicitare): tale razionamento può essere lasciato al caso nelle sue ricadute (ad esempio allungando le liste di attesa e le code negli ospedali o nei tribunali), oppure gestito strategicamente, indirizzando gli effetti.

In altre parole, una gestione intelligente della *Spending Review* deve prevedere, da un lato, la revisione dei processi di lavoro in modo da contenere i costi ; dall’altro, una riorganizzazione che introduca una selezione strategica del razionamento accennato.

Occorre inoltre potenziare la comunicazione pubblica per ottenere una collaborazione dei cittadini nell’uso appropriato dei servizi. Il processo di cambiamento va adeguatamente comunicato, in modo da farne percepire i benefici e non solo i sacrifici. Ad esempio, se vengono tagliati i pronto soccorso, bisogna insegnare ai cittadini ad usare meglio i medici di famiglia o gli ambulatori del 118 sul territorio che sono già pagati. Se –vengono ridotti gli orari dei musei, –bisogna incentivare i cittadini ad aderire alle associazioni di volontariato che li tengono aperti –. Se –vengono ridotti gli orari degli sportelli, bisogna insegnare ai cittadini ad usare call center e internet, etc. In sintesi l’obiettivo della *Spending Review* dovrebbe essere un’Amministrazione più efficiente nell’uso delle risorse, ma anche cittadini più efficienti nell’uso del loro tempo.

6. I pregiudizi e le **errate immagini delle organizzazioni** nei processi di *Spending Review*

I tagli e le nuove norme sono necessari ma non sufficienti per ottenere che le organizzazioni pubbliche facciano di più e meglio con meno (e che valorizzino il patrimonio umano e strumentale). Contro ciò militano:

- pregiudizi giuridici, economicistici, tecnologici:
 - l'organizzazione è una macchina che funziona secondo le regole definite in anticipo, prescindendo dalla specificità dei contesti reali;
 - vi è un legame di causa ed effetto tra norme e comportamenti dell'organizzazione e delle persone;
 - la tecnologia si sostituisce alla organizzazione e al lavoro
- la **mancanza di una visione della natura reale delle organizzazioni**:
 - la complessità nella concezione ed erogazione dei servizi richiede progettazione, realizzazione, monitoraggio;
 - la **realizzazione di ogni riforma ha specificità, difficoltà e ostacoli**;
 - una buona organizzazione non è formalizzazione, ma modo per definire regole di cooperazione, suscitare e orientare energie, per comunicare, creare e acquisire conoscenze;
 - la **tecnologia crea possibilità e percorsi di abilitazione, ma non sostituisce la progettazione dei servizi e dell'organizzazione**;
 - la mobilitazione di capacità ed energia delle persone è determinate nel successo e nella tenuta delle riforme o delle nuove tecnologie.

Il processo di cambiamento è un processo sociale che va gestito. "Il prodotto del cambiamento sono le persone".

La *Spending Review* è la parte iniziale di una "gestione strutturale del cambiamento"; è progettazione congiunta di procedimenti, tecnologia, persone, organizzazione, ambienti di lavoro e azione partecipata per cambiare prassi lavorative, culture, mentalità, competenze. O è solo tagli lineari

7. Le leve per ridurre i costi garantendo il livello di servizio

Il contenimento della spesa pubblica può essere ottenuto dalle singole Amministrazioni di programmi definiti centralmente o autodefiniti localmente, adottando le seguenti leve che sono in potere delle Amministrazioni:

- azioni sul prezzo (ad esempio ricorrendo alle centrali d'acquisto che, aggregando la domanda, consentono economie di scala);
- controllo della domanda atto a garantire quantità di beni e servizi coerenti con le effettive esigenze delle Amministrazioni e dei cittadini (ad esempio attraverso meccanismi di benchmark sulla spesa e di zero base budgeting);
- ridisegno dei processi/disegno di nuovi processi per ridurre i costi esterni ed interni (semplificazione ed informatizzazione delle procedure interne, miglior utilizzo e condivisione delle risorse, sistemi di self-caring online, etc.);
- **eliminazione delle attività non funzionali all'erogazione del servizio o non strategiche** (attività amministrative a zero valore aggiunto che non contribuiscono alla catena del valore del servizio, attività duplicate, controlli non necessari);
- ridimensionamento del servizio offerto con taglio di servizi marginali (ad esempio eliminando servizi percepiti da parte del cittadino come di nessun valore);
- esternalizzazione, anche tramite iniziative miste pubblico-privato, di attività non strategiche/inefficienti, di attività di supporto quali informatica, amministrazione, global service degli edifici;
- incremento della flessibilità per fronteggiare picchi e cali di domanda o variazione del mix.

Azioni top-down di contenimento della spesa (tagli al budget), se non accompagnate dalla coerente attivazione delle precedenti leve, hanno come risultato un crollo dei livelli di servizio se non la sospensione di servizi essenziali.

5. **Il ruolo della Dirigenza nella riorganizzazione**

In tali programmi di riorganizzazione il ruolo della Dirigenza è centrale. Occorre assicurare che i Dirigenti possano partecipare attivamente alla concezione, analisi, progettazione e implementazione di cambiamenti non marginali delle Pubbliche Amministrazioni a cui appartengono.

Lo spazio di manovra è immenso: lo dimostrano i casi della riorganizzazione degli Uffici Fiscali, dell'INPS, di alcune università, di alcune strutture sanitarie, di molti Uffici Giudiziari. Di un gran numero di Enti Locali.

Ovviamente occorre

- Collocare tali cambiamenti in programmi legittimati
- Definire che il criterio principale di valutazione dei dirigenti è il conseguimento di risultati e la gestione di successo di cambiamenti complessi
- Rimuovere (anche temporaneamente) i vincoli normativi che impediscono la presa di responsabilità dei dirigenti

6. **Selezione e valutazione della Dirigenza**

Molte sono le soluzioni per selezionare e valutare i dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni e farli diventare attori dei cambiamenti, senza cadere nel garantismo, nel formalismo, nel tecnicismo.

Un esempio, forse non applicabile più al 100% , è costituita dalle proposte della Commissione Ministeriale sulla Valutazione dei Dirigenti del 2007, costituita da Dell'Aringa (Presidente) Butera, Bordogna, Dente, Dioguardi.

.....

- E' essenziale che ogni Capo Dipartimento, ogni Segretario Generale, ogni Direttore Generale sia soggetto ad un processo formale di valutazione che parta dalla attribuzione dell'incarico, sia svolto con periodicità annuale e si concluda con un giudizio finale. Esso dovrà essere basato principalmente sulla assegnazione degli obiettivi di cambiamento – strategici e operativi – da conseguire, sulla loro misurazione e sulla analisi dei comportamenti organizzativi, ivi compresa, ovviamente, la dimensione della valutazione dei dirigenti e del restante personale di cui ha la responsabilità. Tale valutazione deve generare un documento sintetico – e, quanto meno in alcune parti, presumibilmente riservato – che, in un processo dialogico col dirigente interessato, contenga dei giudizi di sintesi e delle indicazioni sui necessari miglioramenti e che sia esplicitamente riferito alla responsabilità politica del Ministro, del Presidente della Regione, del Sindaco o degli Assessori.*
- E' utile prevedere una supervisione esterna sull'esercizio del potere di nomina alle posizioni apicali (quelle cioè la cui responsabilità ricade sugli organi politici). Tale controllo può svolgersi attraverso:*
 - *meccanismi politici, del tipo dell' advice and consent da parte delle commissioni dei Corpi Elettivi;*
 - *meccanismi professionali espressi da una authority indipendente (del tipo della Civil Service Commission inglese);*
 - *un misto di questi due sistemi.*
- Per quanto riguarda l'incentivazione dovrebbe essere basata sui risultati ottenuti. Ciò può rappresentare una novità importante, improntata alle pratiche migliori esistenti nel*

settore privato, in grado di fornire quegli incentivi che in un sistema come il nostro, in cui le “carriere” sono per lo più assenti, sembrano mancare.

- d. E' necessario rafforzare un presidio sia a livello decentrato sia a livello centrale sulla funzione di valutazione dei dirigenti di nomina politica. Essa non ha funzioni retributive ma poteri di fornire supporti o rimuovere. Esso si deve esprimere attraverso i seguenti passi:
- a. in ogni Ufficio di diretta collaborazione vi deve essere almeno un soggetto dotato della professionalità e dell'autorevolezza sufficiente per svolgere l'attività di supporto al Ministro – e al suo Capo di Gabinetto – o al Vertice dell'Ente in tema di valutazione dei dirigenti;
 - b. E' necessario che venga sviluppata una funzione di supporto centrale alla funzione di valutazione della dirigenza. Tale funzione potrà esprimersi attraverso la predisposizione di momenti di confronto tra le pratiche in uso all'interno ed all'esterno dell'amministrazione dello Stato, attraverso interventi formativi, attraverso la predisposizione di linee guida e schemi di manuali operativi, attraverso la tenuta di un elenco di soggetti in possesso delle necessarie professionalità e competenze, eccetera.
 - c. E' opportuno che venga emanata una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che attribuisca al Dipartimento per la Funzione Pubblica, quale struttura centrale con competenza in materia di politica delle risorse umane e di promozione della riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, lo svolgimento della funzione di supporto di cui al punto precedente.