

Le “Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale”: *obiettivi e strumenti*

di Michele Morciano¹

Introduzione. - 1. L’obiettivo strategico. - 2. Gli obiettivi intermedi: efficienza e qualità dei servizi. - 3. L’efficienza della macchina amministrativa. - 3.1. La produttività del lavoro. - 3.2. Razionalizzazione, riorganizzazione e revisione dei processi produttivi. - 4. La qualità dei servizi. - 5. Le linee di azione - 5.1. Recupero di produttività del lavoro - 5.2. Recupero strutturale di efficienza - 5.3. Miglioramento della qualità dei servizi - 6. Azioni, progetti e programmi. - 6.1. I progetti per l’attuazione delle “LP” - 7. Disegno strategico o menù *à la carte* - Conclusioni.

Introduzione.

L’obiettivo di questo contributo è quello di individuare gli *strumenti* operativi necessari a perseguire le finalità definite nelle “Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale”, presentate dal ministro per la Pubblica Amministrazione e l’innovazione On. Renato Brunetta il 28 maggio scorso alle parti sociali².

Le “Linee programmatiche” (“LP”) affrontano il tema della modernizzazione dell’amministrazione pubblica proponendo un insieme di misure, tra le quali quelle indirizzate al recupero della produttività del lavoro assumono una particolare enfasi. Accanto a questo tema centrale, le “LP” affrontano anche altri temi particolarmente rilevanti, quali, ad esempio, la riorganizzazione delle amministrazioni, la revisione dei loro processi produttivi e il miglioramento dei servizi. Malgrado che il tema della produttività del lavoro sia affrontato principalmente sotto un profilo normativo e contrattuale, (“Intervento legislativo per ottimizzare la produttività del lavoro”, cap. 1.), l’impianto del documento lascia intravedere una visione dell’amministrazione non meramente riconducibile alle problematiche giuridico-amministrative, ma vi sono anzi richiamate più volte la sua dimensione produttiva e le sue caratteristiche di economicità. Questo documento assume una particolare rilevanza dato che, al momento, è l’unico contributo “programmatico” presentato dal governo in tema di riforma, o ammodernamento, dell’amministrazione pubblica e, come il suo titolo lascia intendere, prefigurerebbe un’azione a largo raggio e, probabilmente, un vero e proprio programma di legislatura, da cui dovranno necessariamente scaturire numerose iniziative operative per la sua concreta attuazione e, dunque, tradurlo in un nuovo assetto “produttivo” dell’amministrazione e in una rinnovata articolazione di servizi da essa erogati.

La prospettata riforma dell’amministrazione pubblica, infatti, dovrà non solo essere ancorata ai necessari interventi normativi “abilitanti” ma, dato che, inevitabilmente, una larga parte degli interventi programmatici previsti dovrà tradursi in *progetti*, è lecito attendersi un parallelo sviluppo di analisi di contesto e di impatto della regolamentazione, di studi di fattibilità, progetti e dunque finanziamenti, nonché l’adozione di adeguati strumenti gestionali e di controllo e, non da ultimo, anche la definizione e organizzazione di una responsabilità operativa per infondere organicità e continuità al programma e assicurare il necessario coordinamento delle iniziative.

Il nostro intento, con questa nota, è dunque quello di stimolare una riflessione sull’impianto strategico-operativo del documento, attraverso considerazioni che cercano di evidenziare e approfondire i suoi aspetti più propriamente programmatici e, in particolare, le relazioni tra gli obiettivi dichiarati e le numerose iniziative proposte per il loro perseguimento.

¹ Desidero ringraziare Giuseppe Cammarota per i commenti ad una precedente stesura del lavoro, avvertendo tuttavia che la responsabilità per ogni errore rimane unicamente dell’autore.

² Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’innovazione, “Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale”, Roma, 28 maggio 2008, pubblicato sul sito di Astrid alla pagina: http://www.astrid-online.it/Riforma-dei/Documenti/Linee-programmatiche-RIFORMA-PA_piano-industriale-28_05_08.ppt.

Il primo passo consiste nella presentazione di una sintesi ragionata delle “LP” per metterne in evidenza gli obiettivi e le iniziative principali, come base per la successiva identificazione degli strumenti e dei progetti di attuazione.

1. L’obiettivo strategico.

L’obiettivo strategico delle “LP” viene definito in termini molto generali, (nelle conclusioni), ed è quello di far tornare le amministrazioni pubbliche ad essere “strumenti essenziali per la crescita civile, sociale ed economica del paese” [40]³.

2. Gli obiettivi intermedi: efficienza e qualità dei servizi.

L’obiettivo strategico della “crescita civile, sociale ed economica del paese” viene perseguito fissando le “traiettorie di un rapido ed efficace programma di risanamento, ristrutturazione e rilancio della macchina pubblica italiana” [4], che si sviluppano attraverso *due principali obiettivi intermedi*, quello di “una netta accelerazione dei livelli di efficienza della macchina pubblica” [13] e il miglioramento della “qualità dei servizi pubblici” [28], che in questo disegno assume un ruolo strategico [3]. In tal modo, le “LP” pongono l’enfasi sia sugli aspetti tipicamente produttivi dell’amministrazione, sia sull’offerta di servizi, segnalando dunque, implicitamente, l’importanza di interventi di innovazione “di processo” e “di prodotto”.

Il primo obiettivo intermedio, quello del recupero di efficienza della macchina amministrativa, viene affrontato attraverso misure che riguardano sia la produttività del lavoro, sia la razionalizzazione e la riorganizzazione delle amministrazioni e la revisione dei processi produttivi. Per comodità espositiva scomponiamo dunque l’obiettivo intermedio del miglioramento dell’efficienza della macchina amministrativa [13] in due ulteriori obiettivi intermedi (secondari) che riguardano il recupero di produttività del lavoro, la “riforma del lavoro pubblico” [26] e la razionalizzazione e riorganizzazione delle amministrazioni e la revisione dei processi produttivi [11, 31, 33].

Riguardo al secondo degli obiettivi intermedi principali, il miglioramento della qualità dei servizi, le “LP” fanno riferimento alla necessità di incentivare “il ricorso a modelli di eccellenza”, attraverso la “autovalutazione e miglioramento continuo”, “la definizione di standard di qualità”, le “pratiche di eccellenza” e “iniziative di benchmarking” [28].

Questi obiettivi intermedi, pur non definiti in termini quantitativi, vengono comunque prospetticamente ancorati a (non meglio definiti) standard internazionali: le “prestazioni” delle amministrazioni pubbliche dovranno allinearsi “sia ai *top performer* esistenti, sia ai *benchmark* internazionali più evidenti e più affidabilmente mutuabili” [12], mentre “l’insieme dei beni e servizi pubblici prodotti” dovranno allinearsi agli “standard internazionali in termini di rapidità dei processi amministrativi e qualità degli stessi beni e servizi offerti” [15].

3. L’efficienza della macchina amministrativa.

L’obiettivo del recupero di efficienza della macchina amministrativa viene affrontato sotto due diversi profili, ovviamente tra di loro strettamente interdipendenti, che riguardano la produttività del lavoro e la razionalizzazione, riorganizzazione e revisione dei processi produttivi.

3.1. La produttività del lavoro. Riguardo alla produttività del lavoro, il documento programmatico ricorda come “La produttività media dei dipendenti pubblici” risulti assai bassa [7], e derivi “sia da regole sia da forme organizzative inadeguate: è, infatti, soprattutto l’improprietà dei modelli [organizzativi] adottati che genera i noti effetti perversi sulla distribuzione delle risorse” [8], da cui deriva un “bacino di produttività latente e inespresa, straordinario per intensità di

³ In parentesi quadra viene indicata la numerazione del *lucido* di riferimento delle “LP”, che sono in tutto 41.

dimensione e per facilità di accesso” [13]: occorre dunque attuare una profonda “riforma del lavoro pubblico” [26].

La “riforma del lavoro pubblico” è sostanzialmente intesa come espressione della “politica del merito” [17] e dunque basata su di un criterio che “un gran numero di italiani” auspicano che possa essere esteso “a tutta la nostra società” [17]. D’altro canto, “Solo una pubblica amministrazione meritocratica può avere la credibilità e la forza per immettere meritocrazia negli altri fondamentali motori dell’ascensore sociale e delle pari opportunità” [17].

La “filiera” degli interventi previsti per riformare il lavoro pubblico si snoda dunque attraverso la possibilità di riconoscere e premiare il merito, implica la possibilità di una effettiva valutazione delle performance del personale e dunque riposa sulla misurabilità non solo delle attività lavorative, ma anche, ovviamente, dei loro prodotti e che assume, come imprescindibili corollari, la disciplina nei luoghi di lavoro, la responsabilità dei dirigenti, nonché la traduzione di questi principi all’interno dei contratti collettivi di lavoro.

3.1.1. Premiare il merito. La riforma del lavoro pubblico si attua dunque, innanzi tutto, attraverso interventi legislativi e contrattuali in grado di evidenziare e premiare il merito: quindi occorre introdurre nelle amministrazioni pubbliche “sistemi di selezione, valutazione e gestione improntati al merito e alla trasparenza anziché all’anzianità e alle pressioni di forze politiche e sindacali” [15], come pure è necessario assicurare “carriere indipendenti da raccomandazioni e anzianità” [27], anche al fine di promuovere “una maggiore creatività, innovatività e autonomia del lavoro pubblico” [27]. A tal fine, sarà anche necessario “stabilire percentuali minime di risorse finanziarie da destinare al merito e alla produttività” [18], risorse che possono anche derivare dai risparmi di gestione che “potrebbero essere utilizzati per premiare dirigenti e impiegati” [18].

3.1.2. Valutare il personale. Per la valutazione del personale, anche al fine di “valorizzare l’impegno e la professionalità dei singoli e delle strutture di appartenenza” [19], saranno definiti “precisi e obiettivi sistemi di misurazione e valutazione delle organizzazioni pubbliche, in grado di rilevare se i servizi resi ai cittadini sono improntati a standard di tempestività e qualità definiti anche a livello internazionale” [10]. Inoltre, il sistema dovrà essere reso trasparente e quindi “I risultati della valutazione delle singole amministrazioni dovranno essere resi pubblici e trasparenti mediante i siti internet, ai quali i cittadini potranno rivolgersi per avanzare proposte di miglioramento e segnalare eventuali difetti e disservizi” [19].

3.1.3. Misurare processi produttivi e prodotti. Se la valutazione del personale riposa, necessariamente, sulla misurabilità dei processi produttivi e dei loro prodotti, allora occorrerà individuare “sistemi di misurazione e valutazione delle organizzazioni pubbliche diretti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei beni resi ad oggettivi standard di qualità rilevati anche a livello internazionale” [18].

3.1.4. La disciplina nei luoghi di lavoro. Ristabilire la disciplina nei luoghi di lavoro rappresenta una priorità e dunque occorrerà “anche combattere la scarsa produttività e l’assenteismo. Questo si può ottenere attraverso un’organizzazione più flessibile e attenta alla collocazione produttiva dei dipendenti; ma si rende anche necessario modificare la disciplina delle sanzioni e della responsabilità nell’ambito del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. In particolare, bisognerà semplificare e accelerare le fasi dei procedimenti disciplinari, con particolare riferimento a quelli per le infrazioni di minore gravità” [22].

3.1.5. La responsabilità del dirigente e il datore di lavoro pubblico. L’organizzazione gerarchica del lavoro pubblico non può trascurare le precise responsabilità del dirigente che “deve diventare il cardine della manovra di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi. Le norme previste tendono a trasformare il dirigente pubblico in un vero manager, reso il più possibile autonomo nell’uso delle risorse umane e finanziarie, attribuendogli precise ed ampie competenze in materia di organizzazione degli uffici e dei servizi” [20]. A tal fine, occorrerà stabilire “il principio della responsabilità datoriale (politica e amministrativa) anche nel pubblico. Manca ancora, e noi vogliamo costruirla, la figura del datore di lavoro politico-amministrativo, che in base alla legge impartisce le direttive ai dirigenti pubblici” [10], a cui, si chiarisce nel documento programmatico,

“sia possibile imputare l’eventuale responsabilità di un “fallimento” dell’Amministrazione, analogamente a quanto avviene per il fallimento civilistico nel settore privato” [9].

In altre parole, è evidente “la necessità di un passaggio dalla cultura del procedimento a quella del provvedimento, da quella dell’adempimento a quella del risultato, da quella della funzione a quella del processo, da quella dell’autotutela quella della responsabilità” [11].

3.1.6. *La contrattazione collettiva.* Riguardo alla contrattazione collettiva sarà necessario che essa diventi anche strumentale al perseguimento dell’efficienza e della qualità dei servizi erogati, consentendo “il pieno raccordo con la situazione economica e finanziaria dell’Ente e con il rendimento complessivo dell’amministrazione” [23]. La contrattazione collettiva e integrativa dovrà dunque anche consentire “la riorganizzazione dei luoghi di lavoro in accordo con i modelli dell’organizzazione del lavoro ad alta performance” [16]⁴.

3.2. Razionalizzazione, riorganizzazione e revisione dei processi produttivi. La produttività del lavoro dipende anche, e talvolta in misura rilevante, dagli assetti organizzativi e dalle modalità di svolgimento dei processi produttivi, (in questo caso, ad esempio, i procedimenti amministrativi), e dalle tecniche di produzione adottate e, dunque, le “LP”, dopo aver esaminato le problematiche connesse alla “riforma del lavoro pubblico”, dedicano ampio spazio all’obiettivo del recupero di efficienza della macchina amministrativa attraverso la razionalizzazione dell’organizzazione, la revisione dei processi produttivi delle amministrazioni e l’impiego delle tecnologie ICT.

Vengono avanzate numerose proposte articolate su quattro azioni principali, la “Mobilità delle funzioni”, la “Qualità e Customers’ satisfaction”, l’“Utilizzo ottimale degli immobili” e le “Sponsorizzazioni e project financing” [26], oltre ad altre specifiche iniziative. Anche in questo caso ci limiteremo a riprendere e riorganizzare logicamente solo quelle proposte che riteniamo più significative rispetto alla individuazione degli strumenti attuativi.

3.2.1. *Mobilità delle funzioni.* Sulla base del principio di sussidiarietà, (verticale e orizzontale), si dovrà attuare una rimodulazione delle funzioni (competenze) tra amministrazioni centrali e locali, prevedendo che le amministrazioni possano concentrarsi “sulle funzioni che si ritengano essenziali” [27], assegnando, invece, funzioni non ritenute “essenziali” ai privati. A seguito della rimodulazione delle funzioni, occorrerà anche “adattare i moduli organizzativi deputati all’erogazione di prestazioni e servizi” [27], da cui deriverà una diversa articolazione del *portafoglio prodotti* delle amministrazioni, dato che, essendo prestazioni e servizi inscindibilmente legati alle competenze, una modifica di queste ultime condurrà ad una modifica nella composizione dell’offerta di prodotti-servizi da parte di una amministrazione.

Il recupero di efficienza passa, dunque, anche per una rimodulazione delle competenze delle amministrazioni centrali e locali, che potrà essere cadenzata, ad esempio, secondo la sequenza: interesse pubblico, competenze, prodotti, procedure amministrative - e che, nelle intenzioni delle “LP”, potrà essere perseguita anche prescindendo “dall’intervento legislativo” [27].

La rimodulazione delle competenze - e la conseguente revisione anche dell’articolazione (dell’offerta) dei servizi delle amministrazioni - si accompagnerà a processi di “razionalizzazione delle sedi e degli uffici periferici delle Amministrazioni e degli Enti” e di “re-ingegnerizzazione della presenza delle sedi e dei servizi sul territorio” [33], “superando la logica del presidio “fisico” delle aree periferiche” e “concentrando, accorpando e unificando i presidi sui territori”, un obiettivo che sarà reso possibile anche “attraverso il rafforzamento delle relazioni - sia *Business to Business*, sia *Business to Consumers* - telematiche e telefoniche con i clienti” [33] e instaurando, attraverso

⁴ Sugli aspetti più propriamente giuridici delle “LP” e in particolare sugli aspetti normativi e contrattuali della riforma del lavoro pubblico, cfr. C. Russo, “Osservazioni in progress sulle proposte del Ministro Renato Brunetta”, pubblicato sul sito di Astrid, alla pagina: http://www.astrid-online.it/Riforma-dei/Studi-e-ri/Russo_brunetta_in_progress_08_07_08.pdf, 8 luglio 2008 e P. Barrera, “La riforma del lavoro pubblico”, Seminario SSPAL su “Le novità introdotte dal Decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008”, Roma, 24 luglio 2008, pubblicato in *Astrid Rassegna*, n. 77, settembre 2008

convenzioni, sinergie “con altri attori (p. es. Poste, banche) presenti in modo distribuito e diffuso sul territorio nazionale” [33].

Da questi processi di razionalizzazione scaturirà un’amministrazione diversamente articolata in termini di competenze e di prodotti-servizi offerti, insieme ad una maggiore presenza dei privati, con conseguente razionalizzazione delle sedi territoriali, rendendo così possibile la dismissione delle “sedi “minime” (sotto i 20/30 addetti)” [33]; sarà inoltre possibile riqualificare le strutture logistiche e il *layout* delle amministrazioni [33], anche alla luce degli “*standard* internazionali e [delle] migliori prassi di organizzazione del lavoro e di relazione con i clienti” [33]; anzi, tutte le articolazioni organizzative delle amministrazioni dovranno progressivamente allinearsi “ai *top performer* interni censiti come tali” [32].

3.2.2. *Centri servizi*. Alla razionalizzazione delle competenze e alla ri-specializzazione dell’offerta di servizi si dovranno anche accompagnare processi di razionalizzazione delle modalità organizzative delle amministrazioni, attraverso una “significativa contrazione delle mere attività di supporto e *backup*” e l’istituzione di moduli organizzativi specializzati per funzioni, fino a costituire dei veri e propri centri servizi di supporto a più amministrazioni [31].

Dall’insieme di queste misure dovrà derivare la possibilità di conseguire “recuperi strutturali di efficienza” [30], anche attraverso un più stringente controllo dei costi, soprattutto attraverso la “riduzione degli *overhead*” [30]. Tra le iniziative orientate a consentire uno strutturale miglioramento dell’efficienza, sono anche previsti interventi sulle “politiche d’acquisto di beni e servizi” che andranno riviste e allineate alle “logiche e i modelli del *strategic sourcing*” [32].

3.2.3. *Revisione dei processi produttivi*. Il recupero di efficienza della macchina amministrativa dovrà essere perseguito non solo attraverso una rivisitazione delle attribuzioni - e, dunque, dell’offerta di servizi delle amministrazioni - ma dovrà anche prevedere una “profonda revisione dei processi produttivi” per ottenere “risparmi economici e una migliore soddisfazione dell’interesse del cittadino-cliente” [11].

Dunque, è prevista una “Generale riconfigurazione di tutti i processi organizzativi alla luce della loro diretta riconducibilità alle missioni istituzionali” [31], attraverso cui eliminare ogni fase del procedimento “non connotata da adeguato valore aggiunto attraverso la re-ingegnerizzazione focalizzata del flusso procedimentale e amministrativo” [31], che darà origine ad un “*saving* [che] può essere prudenzialmente individuato nel 20% dei costi generali di funzionamento: e può pertanto essere assegnato alle Amministrazioni come obiettivo obbligatorio di miglioramento nel triennio” [31].

Le “LP” avanzano anche l’obiettivo dell’abolizione, da parte delle amministrazioni, dell’uso della carta, (dematerializzazione) [38], che, ovviamente, dovrà essere perseguito attraverso la reingegnerizzazione dei flussi “procedimentali e amministrativi”, cioè dei processi amministrativi.

3.2.4. *Gli strumenti infrastrutturali e tecnologici (le tecniche di produzione)*. Il recupero di efficienza della macchina amministrativa non può certo prescindere dall’impiego delle tecnologie ICT, al cui uso strategico viene dedicato un apposito capitolo; vengono proposte alcune iniziative che sono, secondo le “LP”, oramai “abilitate” dalla normativa, (il Codice dell’Amministrazione Digitale), e dall’infrastruttura di rete del Sistema Pubblico di Connettività. In particolare, le “LP” fanno riferimento all’interoperabilità, ad un sistema di call-center e a un sistema di “reti di prossimità”, queste ultime già richiamate anche in precedenza in riferimento alle sinergie perseguibili con il concorso di altri attori “presenti in modo distribuito e diffuso sul territorio nazionale” [33].

3.2.4.1. *L’interoperabilità*. Riguardo all’interoperabilità, l’obiettivo è quello di “Raggiungere la piena condivisione e interoperabilità tra le banche dati delle diverse mministrazioni centrali e locali. L’amministrazione potrà in tal modo essere unica davanti a ogni cittadino e ad ogni impresa” [37].

3.2.4.2. *Call center e reti amiche*. “Un sistema di call center guiderà il cittadino e le imprese all’uso dei nuovi servizi” [38]. “I cittadini avranno a disposizione attraverso un sistema di reti amiche i servizi pubblici in condizioni di prossimità ed amicalità. A questo scopo verranno messe in competizione e sovrapposizione tra loro le reti di massima capillarità” [38].

Vengono inoltre proposte altre misure tra cui le sponsorizzazioni e il project financing [4], un più intenso utilizzo degli immobili pubblici al fine di consentirvi “attività aggiuntive rispetto a quelle cui è destinato l’immobile in via primaria” [29], e altre ancora, che però tralasciamo in quanto non particolarmente significative rispetto all’identificazione degli strumenti di attuazione.

4. La qualità dei servizi.

Le “LP” ribadiscono esplicitamente il ruolo strategico “dei beni e servizi pubblici offerti, in termini di quantità disponibili, qualità, costo, non meno che di coerenza/adequatezza con la domanda” [3]; ne viene ricordata la scarsa qualità e c’è un esplicito richiamo all’insoddisfacente sviluppo dei servizi on-line [36]. Per raggiungere l’obiettivo di un miglioramento della qualità dei servizi le “LP” indicano anche un orizzonte temporale, affermando che “E’ indispensabile qualificare, migliorare e rafforzare l’insieme dei beni e servizi pubblici prodotti, al fine di raggiungere nell’arco di 3-5 anni gli standard internazionali in termini di rapidità dei processi amministrativi e qualità degli stessi beni e servizi offerti” [15].

Pertanto, “Sarà incentivato il ricorso a modelli di eccellenza, basati su autovalutazione e miglioramento continuo, in linea con indirizzi europei (CAF-Common Assessment Framework) nelle amministrazioni statali e non; sarà data attuazione all’art.11 d.legs 286/99 per la definizione di standard di qualità nei servizi pubblici; sarà promossa la adozione di strumenti per la misurazione ed il miglioramento della soddisfazione dei servizi pubblici on line ed in presenza; saranno valorizzate e disseminate le pratiche di eccellenza anche attraverso premi di rilevanza nazionale, saranno attivate iniziative di benchmarking tra amministrazioni” [28].

In particolare, viene ribadito che “Non potranno più essere richiesti ai cittadini e alle imprese dati che sono già in possesso delle amministrazioni pubbliche, pertanto la modalità *one stop-shop* dovrà diventare pratica generalizzata” [37] e che “Al cittadino dovrà essere garantito un unico strumento di accesso ai servizi, valido sia ai fini sanitari che fiscali (il codice identificativo personale)” [38] e, inoltre, in linea con quanto già affermato in tema di dematerializzazione, [cfr. § 3.2.3.] si stabilisce che “Qualunque servizio accessibile in forma digitale non dovrà più essere erogato in formato cartaceo” [38].

5. Le linee di azione.

Sulla base della sintesi ragionata delle “LP” presentata nelle pagine precedenti, cerchiamo ora di rendere più chiara la relazione tra gli obiettivi e gli strumenti impliciti nelle iniziative proposte dalle stesse “LP”, mettendone in evidenza le relazioni trasversali, priorità e propedeuticità. L’obiettivo non è tanto quello di predisporre una astratta tassonomia tra obiettivi e strumenti, quanto quello di chiarire il complesso degli interventi fondamentali (strumenti) per l’attuazione della strategia delineata dalle “LP” e dunque per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Una volta individuati gli strumenti sarà poi possibile definire anche una strategia complessiva di interventi che dovranno necessariamente essere tra di loro strettamente coordinati.

5.1. Recupero di produttività del lavoro. Riprendendo l’articolazione degli argomenti del capitolo sulla produttività del lavoro [cap. 3.1. sopra] ricordiamo che la “filiera” degli interventi previsti per riformare il lavoro pubblico parte dalla possibilità di riconoscere e premiare il merito, implica la possibilità di una effettiva valutazione delle performance del personale e dunque riposa sulla misurabilità non solo delle attività lavorative, ma anche, ovviamente, dei loro prodotti e assume, come imprescindibili corollari, la disciplina nei luoghi di lavoro e la responsabilità dei dirigenti che, a loro volta, dipendono anche dai contratti collettivi di lavoro. Inoltre, il miglioramento delle qualità professionali del personale pubblico si persegue anche attraverso processi selettivi (concorsi pubblici) e percorsi di carriera unicamente basati sul merito.

Le iniziative evidenziate dalle “LP” non si pongono, sotto un profilo operativo, tutte sullo stesso piano, dato che alcune di esse sono definibili più propriamente come obiettivi intermedi che, a loro volta, dipendono da altri interventi a loro propedeutici.

La valutazione delle performance del lavoro, cioè la loro misurazione, non può certo rimanere confinata alla misurazione della qualità o intensità del lavoro erogato, ma deve necessariamente essere correlata al “prodotto” ottenuto attraverso la stessa attività lavorativa: la valutazione del merito non può che basarsi su di una valutazione congiunta del lavoro erogato e dei risultati ottenuti (*date* le tecniche di produzione). Di conseguenza, “riconoscere e premiare il merito” [16] risulta funzione diretta della misurazione delle attività lavorative e dei correlati prodotti e dipende anche dalla normativa sul lavoro pubblico e dai contratti collettivi di lavoro⁵.

Le altre due iniziative che riguardano il recupero di disciplina nei luoghi di lavoro e la responsabilità dei dirigenti (figura del datore di lavoro pubblico) riguardano l’obiettivo più generale di un miglioramento della qualità del lavoro e sono finalità anch’esse perseguibili attraverso la normativa e i contratti collettivi di lavoro. Naturalmente, il recupero di disciplina dipende anche da una effettiva assunzione di responsabilità da parte dei dirigenti.

A queste proposte si aggiungono quelle riguardanti i “sistemi di selezione,..., improntati al merito e alla trasparenza” [15], e le “carriere indipendenti da raccomandazioni e anzianità” [27], che risultano anch’esse dipendenti sia dalle norme, sia dai contratti collettivi di lavoro.

Possiamo dunque identificare i seguenti principali interventi: 1. misurazione delle attività lavorative; 2. misurazione dei prodotti; 3. normativa sul lavoro pubblico; 4. contratti collettivi di lavoro.

I primi due interventi sopra identificati si traducono, per le amministrazioni, nell’adozione di strumenti gestionali quali la programmazione e il controllo di gestione, raccordati ad un sistema premiante (gestione per obiettivi); strumenti che si basano sulla misurazione economica (costi) dell’uso delle risorse, dei processi produttivi e dei prodotti, che è resa possibile dall’adozione di specifici criteri contabili (*contabilità economica*)⁶.

Sotto un profilo più propriamente gestionale, la valutazione del merito si persegue dunque attraverso l’introduzione nelle amministrazioni di prassi di programmazione e controllo di gestione e di gestione per obiettivi e sul rafforzamento del principio della responsabilità nella gestione delle risorse, a loro volta funzione della misurazione dei processi produttivi e dei correlati prodotti e dunque sull’adozione della contabilità economica.

⁵ Il tema della valutazione della *performance* del lavoro e dunque della sua misurazione, rimane centrale per qualsiasi ipotesi di riforma dell’amministrazione. E’ pertanto opportuno sottolineare che le valutazioni della performance del fattore lavoro altro non sono che misurazioni della sua produttività, la quale, a sua volta, implica la misurazione del prodotto (risultato) ottenuto impiegando il lavoro all’interno di un processo produttivo (ovviamente insieme agli altri fattori della produzione e *date* le tecniche di produzione - le quali, come è intuitivo, influenzano fortemente la produttività del lavoro). E’ anche opportuno chiarire che l’*efficienza*, che è un concetto derivato, non è direttamente misurabile, ma lo è solo indirettamente attraverso confronti basati sulla produttività, (ricordando che anche le “funzioni di costo” sono espresse in relazione al prodotto). Distinguere l’attività amministrativa a seconda della sua rilevanza esterna (di servizio o di pubblica funzione, ossia avente o meno carattere autoritativo, secondo la distinzione posta dagli articoli 357 e 358 del Codice penale) o meramente interna (come avviene per i cosiddetti atti endoprocedimentali), può essere fonte di confusione laddove, estendendo al di fuori del contesto giuridico tale distinzione, si pretenda di valutare l’una indipendentemente dall’altra, in particolare, quando si pretenda di valutare i servizi pubblici indipendentemente dai processi produttivi che li generano. Nella pubblica amministrazione infatti, non esiste nessuna attività lavorativa che non sia direttamente o indirettamente riconducibile alla produzione di un servizio e che pertanto non sia economicamente valutabile; non esiste nessuna attività lavorativa che non sia parte di un processo produttivo che produce un determinato prodotto. Anche se all’interno di un processo di lavoro complesso è certamente possibile isolare e “valutare” una singola attività, (ad esempio facendo ricorso a prassi di benchmarking), tali valutazioni, se non sono correttamente ricondotte a misure di produttività, quindi correlate ai risultati (prodotti) ottenuti, rimangono sostanzialmente prive di significato. Il riconoscimento del merito e la cultura del risultato riposano dunque su misurazioni di produttività del lavoro e, dunque, sull’identificazione dei processi produttivi e dei prodotti-servizi dell’amministrazione. Aspetti questi, tutti in qualche modo richiamati nelle “LP”.

⁶ Una indicazione particolarmente importante contenuta nelle “LP” ai fini delle valutazioni di efficienza, riguarda la relazione che deve esistere tra bilancio (dell’amministrazione) e valutazione di efficienza dell’amministrazione stessa: “Il bilancio di ciascuna amministrazione deve assumere un ruolo fondamentale, non solo ai fini giuridico-contabili, ma per valutare l’efficienza complessiva dell’amministrazione stessa” [18], che richiama la necessità di precisi raccordi funzionali tra i meccanismi di formazione del bilancio e il sistema di programmazione e controllo di gestione, nonché la unicità dei criteri contabili di base.

Va da sé che norme e contratti collettivi di lavoro devono ovviamente prevedere l'adozione di metodi gestionali quali la gestione per obiettivi e il sistema premiante.

Dall'insieme delle iniziative previste dalle "LP" per il perseguimento dell'obiettivo di "ottimizzare la produttività del lavoro", abbiamo così identificato quattro principali interventi che danno origine, sotto un profilo più propriamente operativo, alle seguenti azioni:

- 1) revisione della normativa sul lavoro pubblico
- 2) revisione dei contratti collettivi di lavoro
- 3) adozione della contabilità economica
- 4) valutazione dei processi produttivi e dei prodotti
- 5) adozione della programmazione e del controllo di gestione
- 6) adozione della gestione per obiettivi
- 7) adozione di meccanismi di selezione del personale - concorsi pubblici
- 8) definizione di percorsi di carriera basati sul merito

Le azioni 1) e 2) andranno di volta in volta selezionate a seconda che si preferisca agire attraverso un intervento legislativo, o attraverso un accordo tra le parti. L'azione 4) fa riferimento ad attività che riposano su professionalità specialistiche e che pertanto preferiamo mantenere separata, anziché ricondurla tra le normali attività gestionali. Le due azioni 5) e 6) a loro volta richiedono l'effettuazione di un ulteriore e fondamentale passo dato dalla mappatura dei processi produttivi. Gli obiettivi intermedi, già citati, sul recupero della disciplina e sul rafforzamento della responsabilità dei dirigenti, sono ovviamente ricompresi nelle azioni 1), 2) e 6), mentre le azioni 7) e 8), sono a loro volta ricomprese in 1) e 2), anche se, per comodità espositiva, continueremo ad evidenziarle separatamente.

Le azioni così individuate daranno origine ad un insieme coordinato di interventi legislativi, regolamentari, contrattuali e di progetti indirizzati al raggiungimento dell'obiettivo predefinito.

5.2. Recupero strutturale di efficienza. La "filiera" degli interventi previsti per raggiungere questo obiettivo, [cap. 3.2. sopra], si snoda attraverso la rimodulazione delle competenze sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, (quindi con il coinvolgimento dei privati), la focalizzazione delle attività amministrative sulle attività istituzionali prioritarie, (servizi finali prioritari), la riorganizzazione delle amministrazioni attraverso la concentrazione delle attività di funzionamento (back-office) in unità specializzate, (anche in centri servizi) e la razionalizzazione degli sportelli sul territorio; nonché attraverso la revisione (reingegnerizzazione) dei processi produttivi, anche con l'obiettivo di una loro dematerializzazione e lo sviluppo dei servizi on line.

Anche in questo caso, le iniziative evidenziate dalle "LP" non si pongono, sotto un profilo operativo, tutte sullo stesso piano: alcune di esse infatti sono più propriamente definibili come obiettivi intermedi e dipendono a loro volta da altre iniziative a loro propedeutiche.

Le iniziative riguardanti la rimodulazione delle competenze, la focalizzazione sulle attività istituzionali prioritarie, la concentrazione delle attività di funzionamento (back-office) in unità specializzate (centri servizi), nonché la razionalizzazione degli sportelli sul territorio, costituiscono sostanzialmente degli obiettivi intermedi che possono essere perseguiti, almeno in una prima fase, per via normativa, (riregolamentazione e/o semplificazione normativa), trattandosi, nella sostanza, di ricomporre le attuali competenze delle amministrazioni in modo da riassegnare compiti non ritenuti strategici e di consentire alle amministrazioni di riorganizzarsi di conseguenza⁷.

⁷ Modifiche alla normativa vigente dovranno basarsi su valutazioni di efficacia delle norme stesse rispetto alla tutela / soddisfazione dell'interesse pubblico; modifiche che a loro volta daranno origine, presso le amministrazioni, ad attività, ad esempio, di riorganizzazione e/o di modifica e adeguamento dei prodotti-servizi erogati. La valutazione dell'efficacia delle norme e le conseguenti riorganizzazioni e/o semplificazioni e la successiva riorganizzazione delle amministrazioni, sono interventi non solo tra di loro interdipendenti, ma anche ricorrenti, la cui sequenza può essere

D'altro canto, anche la dematerializzazione dei processi amministrativi e lo sviluppo dei servizi on line, (caratterizzati da accesso unico e modalità unica di accesso), non possono essere perseguiti indipendentemente da una revisione dei processi produttivi: tutto ciò implica che anche la dematerializzazione e lo sviluppo dei servizi on line possano essere trattati alla stregua di obiettivi intermedi.

Dall'insieme delle iniziative previste dalle "LP" per il perseguimento di un recupero di efficienza attraverso la razionalizzazione e riorganizzazione delle amministrazioni e la revisione dei processi produttivi, possiamo dunque identificare due soli principali interventi: 1. revisione della normativa (riregolamentazione e/o semplificazione normativa) e 2. revisione dei processi produttivi; mentre tutti gli altri interventi possono rientrare nella categoria degli obiettivi intermedi, compresi, per completezza, la dematerializzazione e lo sviluppo dei servizi on line che, come vedremo in seguito, potranno più proficuamente essere inseriti all'interno di un programma di interventi indirizzati allo sviluppo della società dell'informazione.

Riguardo alla *riregolamentazione e/o semplificazione normativa* è possibile procedere o attraverso un approccio generale ("top-down") oppure attraverso un approccio molto più selettivo ("bottom-up") intervenendo sulle *singole* competenze, processi amministrativi e servizi, (oppure attraverso una combinazione dei due). Nel primo caso, dunque, attraverso una revisione di principi generali o, comunque, attraverso revisioni normative di tipo "macro" che si applicano alla generalità delle amministrazioni, o a singoli comparti (ministeri, comuni,...); mentre, nel secondo caso si interviene direttamente sulla *singola* "filiera" che si snoda dallo specifico interesse pubblico al correlato prodotto-servizio, (e procedimento amministrativo e modalità di relazione con il pubblico).

Per *revisione (reingegnerizzazione) dei processi produttivi* intendiamo una profonda razionalizzazione dei processi produttivi delle amministrazioni, che si fonda su una loro *approfondita e dettagliata analisi* e che prevede interventi su *tutti* i fattori che ne determinano la funzionalità: dunque attraverso interventi di tipo amministrativo (standardizzazione), economico (efficienza), organizzativo (snellezza), tecnologico (prototipazione), anche attraverso la definizione di soluzioni organizzative e strumentali e applicative standardizzate e modulari, impiegabili in differenti contesti, in sintonia con la semplificazione delle norme e il miglioramento della qualità dei prodotti. Solo in questo modo sarà possibile simultaneamente razionalizzare i processi produttivi, migliorare la qualità dei servizi e promuovere lo sviluppo della società dell'informazione che, come vedremo, costituisce una fondamentale iniziativa "di sistema", inscindibile dagli altri due obiettivi intermedi della dematerializzazione dei procedimenti amministrativi e dello sviluppo dei servizi on line.

La revisione dei processi di servizio delle amministrazioni deve basarsi su di una preliminare e sistematica ricognizione del loro funzionamento e organizzazione, delle risorse umane e delle tecnologie impiegate, delle informazioni utilizzate, delle norme di riferimento che definiscono le competenze, il servizio finale e le modalità di erogazione. Questa "mappatura" rende possibile descrivere funzionalmente i processi produttivi, rappresentare univocamente e standardizzare le informazioni coinvolte nei procedimenti e i dati scambiati dalle amministrazioni (*ontologie*⁸) e dunque creare una base di conoscenza dei procedimenti delle amministrazioni pubbliche su cui poter operare. Tale mappatura dei processi / prodotti e le correlate ontologie costituiscono anche la base per il perseguimento dell'obiettivo della "interoperabilità" [37] e cooperazione applicativa tra le amministrazioni e, dunque, della dematerializzazione dei processi amministrativi.

rappresentata all'interno di un "ciclo politico-amministrativo" simile, nella logica, al ciclo di programmazione e controllo.

⁸ Le ontologie sono una rappresentazione formale di un insieme di concetti e delle regole che li legano tra di loro all'interno di un dato dominio. Attraverso le ontologie si possono dunque definire quelle caratteristiche dei documenti amministrativi che ne consentono la standardizzazione e di conseguenza consentono lo sviluppo di programmi applicativi per l'attuazione della cooperazione applicativa, cioè la "piena condivisione e interoperabilità tra le banche dati delle diverse amministrazioni" [37].

L'obiettivo più generale dello *sviluppo di una società dell'informazione*, non viene espressamente citato dalle "LP", ma è tuttavia evidente che l'obiettivo della dematerializzazione e lo sviluppo dei servizi on line (con i corollari dell'accesso unico e modalità unica di accesso ai servizi), non possono rimanere confinati al solo versante delle amministrazioni pubbliche, dato che l'accesso ai servizi on line e, più in generale, la dematerializzazione dei processi amministrativi, implica una società in grado di sviluppare, per parte sua, relazioni con le amministrazioni attraverso gli strumenti e i prodotti tipici di una società dell'informazione avanzata: essi rappresentano dunque obiettivi di ben più vasta portata sociale (oltreché economica) che dovranno essere perseguiti attraverso un approccio "di sistema" nell'ambito di una politica di sviluppo della società dell'informazione⁹.

Naturalmente, gli obiettivi tipici di una amministrazione digitale dovranno essere considerati come strumentali alla reingegnerizzazione dei processi produttivi e al miglioramento della qualità dei servizi e non trattati come obiettivi "indipendenti", pena l'assoluta inefficacia di questi interventi.

L'obiettivo di un guadagno strutturale di efficienza dei processi produttivi delle amministrazioni comporta dunque la revisione della regolamentazione e la semplificazione normativa, inclusa una adeguata revisione della normativa sulla P.A. digitale, insieme all'adozione di metodi di analisi di impatto della regolamentazione e la revisione dei processi produttivi che, a sua volta, implica la mappatura dei procedimenti amministrativi e dei prodotti, la definizione delle ontologie, nonché la promozione di iniziative a favore della società dell'informazione su entrambi i versanti amministrativo e sociale.

Sotto un profilo più propriamente operativo, dunque, sarà necessario avviare le seguenti azioni:

- 9) riregolamentazione e semplificazione normativa
- 10) revisione della normativa sulla P.A. digitale
- 11) adozione di metodi di analisi di impatto della regolamentazione
- 12) mappature dei processi produttivi e dei prodotti
- 13) definizione delle ontologie
- 14) revisione dei processi produttivi (reingegnerizzazione)
- 15) sviluppo della interoperabilità e cooperazione applicativa
- 16) dematerializzazione e sviluppo dei servizi on line

Le azioni così individuate daranno origine ad un insieme di interventi legislativi, regolamentari e progetti per il raggiungimento degli obiettivi predefiniti.

5.3. Il miglioramento della qualità dei servizi. Le "LP" identificano anche l'obiettivo del miglioramento della qualità dei servizi, valutati "in termini di quantità disponibili, qualità, costo, non meno che di coerenza/adequatezza con la domanda" [3], obiettivo da perseguire attraverso anche la focalizzazione delle attività delle amministrazioni sui servizi finali istituzionali prioritari e la misurazione della qualità e della soddisfazione degli utenti, anche attraverso il confronto continuo (*benchmarking*) e l'allineamento alle migliori pratiche (modelli di eccellenza) e agli standard internazionali e nazionali.

I prodotti-servizi erogati dalle amministrazioni possono agevolmente essere misurati e valutati per mezzo di opportune metriche e sistemi di indicatori, così come avviene per i servizi prodotti dai privati, ma l'elemento più critico di valutazione, espressamente richiamato nelle "LP",

⁹ Strumenti e prodotti individuali di largo consumo come, ad esempio, Internet, la telefonia cellulare, la televisione digitale, on line banking, etc., andranno infatti accoppiati a modalità telematiche di gestione dei procedimenti amministrativi, a sistemi di riconoscimento on line, etc.. A tal fine, sarà anche indispensabile rivedere l'attuale normativa di riferimento, in particolare il D.L.vo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni e integrazioni, (Codice dell'Amministrazione Digitale), per renderla compatibile con il perseguimento degli obiettivi definiti dalle "LP".

è dato dalla misurazione della loro “coerenza/adequatezza con la domanda” [3], cioè con i bisogni generali espressi dalla società che vengono inquadrati nell’interesse pubblico. Si tratta, in tal caso, di verificare se, ad esempio, un dato atto amministrativo, risulti effettivamente strumentale al perseguimento di uno specifico bisogno, così come incardinato nell’interesse pubblico: se l’atto amministrativo in sé sia non solo coerente, ma anche indispensabile (non necessariamente sufficiente) al soddisfacimento di quello specifico bisogno e se il procedimento amministrativo attraverso cui esso viene erogato dall’amministrazione risponda alla finalità di produrre quell’atto amministrativo con le desiderate caratteristiche di qualità, nel rispetto dei principi istituzionali e per di più in modo efficiente¹⁰.

La valutazione della “coerenza/adequatezza con la domanda” di un prodotto-servizio riposa, necessariamente, sulla misurabilità della relazione di causa-effetto che esso produce sul bisogno e, pertanto, “migliorare la qualità dei servizi pubblici” significa migliorare quell’insieme di caratteristiche del prodotto-servizio che ne determinano l’efficacia rispetto al soddisfacimento del bisogno stesso; tale valutazione può essere effettuata ricorrendo agli strumenti tipici dell’analisi quantitativa e qualitativa e del *marketing strategico*¹¹.

L’insieme delle iniziative previste dalle “LP” per “migliorare la qualità dei servizi pubblici” può dunque essere ricondotto a tre principali interventi: 1. valutazione della coerenza/adequatezza con la domanda (efficacia); 2. valutazione del costo dei servizi (efficienza); 3. allineamento alle migliori pratiche (modelli di eccellenza e standard internazionali e nazionali).

Tale obiettivo si riduce, in ultima analisi, alla possibilità di *modificare* quei prodotti-servizi che vengono ritenuti non adeguati a soddisfare uno specifico bisogno, o che sono in grado di soddisfarlo a fronte però di un rapporto di costo-opportunità ritenuto troppo elevato. La modifica dei prodotti-servizi, cioè la modifica delle loro caratteristiche più rilevanti rispetto alla loro capacità di soddisfazione del dato bisogno, per aumentarne l’efficacia, (o ridurne il costo unitario di produzione), si effettua, in generale, modificando in maniera più o meno significativa il processo produttivo attraverso cui si eroga quel prodotto¹².

Di conseguenza, l’azione attraverso cui si migliora la qualità dei servizi è data, in generale, dalla revisione dei processi produttivi delle amministrazioni (innovazione o miglioramento continuo)¹³.

¹⁰ A fronte di uno specifico bisogno generale, lo stato può produrre un atto amministrativo, ad esempio, un’autorizzazione, o concessione, etc., attraverso cui influenzare, direttamente o indirettamente, la soddisfazione di quel bisogno. L’efficacia dell’atto amministrativo dipende dall’intensità della relazione di causa-effetto che si instaura tra lo specifico atto amministrativo e quello specifico bisogno che esso è destinato a soddisfare o tutelare, cioè dall’intensità e dalla qualità delle conseguenze che l’atto amministrativo determina sul soddisfacimento di quel particolare bisogno. Tanto più positive e dirette sono le conseguenze dell’atto amministrativo su quello specifico bisogno (dal punto di vista del privato), tanto più efficace risulta l’azione amministrativa (l’atto amministrativo). La “coerenza/adequatezza” di un servizio (diciamo di un atto amministrativo) rispetto alla “domanda” è dunque definita dalle caratteristiche della relazione di causa-effetto che si instaurano, in questo caso, tra l’atto amministrativo e il bisogno alla cui soddisfazione esso è destinato. Un atto amministrativo può essere efficace se influenza in modo determinante e diretto un specifico bisogno; è inefficace se esso non sortisce alcun effetto diretto o indiretto su quello specifico bisogno; è addirittura controproducente e dunque dannoso (al singolo e alla società) se produce effetti contrari a quelli desiderati; esso può anche risultare efficace, ma costoso da produrre per l’amministrazione, o in termini di impegno richiesto al cittadino.

¹¹ Dato che non conosciamo la relazione funzionale che lega la soddisfazione di un bisogno alle sue determinanti - quindi ai prodotti delle amministrazioni - la “coerenza/adequatezza con la domanda” si misura, di solito, indirettamente, attraverso gli effetti che un atto amministrativo produce sullo specifico bisogno, (valutazione delle politiche). Tali valutazioni dovranno essere basate su specifiche indagini e su strumenti di analisi quantitativa e qualitativa dello stesso tipo di quelli impiegati per la valutazione della bontà di un prodotto di mercato rispetto alla domanda.

¹² Date, naturalmente, la normativa abilitante e le tecniche di produzione.

¹³ La sequenza delle azioni necessarie a modificare un prodotto-servizio parte dalla valutazione di efficacia di un prodotto / norma di riferimento, prosegue con la eventuale modifica della norma di riferimento e con l’adeguamento del prodotto-servizio attraverso la revisione del processo produttivo. La verifica dell’efficacia delle norme / prodotti avverrà periodicamente, in relazione all’evoluzione dei bisogni espressi dalla società, dando così origine ad un vero e proprio “ciclo politico-amministrativo”.

Prassi di *miglioramento continuo* possono essere stimolate attraverso attività di benchmarking (“Best practice benchmarking”) che facciano riferimento, sia a modelli di eccellenza nazionali, sia a standard internazionali.

Sotto un profilo più propriamente operativo, l’obiettivo di “migliorare la qualità dei servizi pubblici”, comporta le seguenti azioni:

- 17) adozione di strumenti di analisi quantitativa e qualitativa (marketing strategico e customer satisfaction)
- 18) adozione di prassi di miglioramento continuo (benchmarking)
- 19) valutazione coerenza/adequatezza con la domanda (efficacia)
- 20) modifica dei prodotti-servizi

L’azione 19) riguarda un’attività che dipende da capacità professionali specialistiche, che preferiamo non associare alle normali attività gestionali, ma mantenere invece separata come nel caso dell’azione 4).

Le azioni così individuate daranno origine ad un insieme di progetti per il raggiungimento degli obiettivi predefiniti.

6. Azioni, progetti e programmi.

Per il raggiungimento dell’obiettivo strategico di far tornare le amministrazioni pubbliche ad essere “strumenti essenziali per la crescita civile, sociale ed economica del paese” [40], le “LP” hanno identificato tre principali obiettivi intermedi, (recupero di produttività del lavoro, recupero strutturale di produttività e miglioramento dei servizi), ai quali sono state associate numerose iniziative. Partendo da queste iniziative, abbiamo evidenziato le azioni principali, di natura legislativa, contrattuale e progettuale, attraverso cui le amministrazioni possono effettivamente perseguire gli obiettivi prefissati, azioni che riportiamo nella Tab.1, con l’integrazione di una ulteriore azione riguardante la *formazione* del personale - imprescindibile - data la necessità, a regime, di dover gestire più avanzati strumenti gestionali¹⁴.

Tab. 1. Azioni principali per il raggiungimento degli obiettivi delle “LP”

Azioni
(1) revisione della normativa sul lavoro pubblico
(2) revisione dei contratti collettivi di lavoro
(3) adozione della contabilità economica
(4) valutazione dei processi produttivi e dei prodotti
(5) adozione della programmazione e del controllo di gestione (PCG)
(6) adozione della gestione per obiettivi
(7) adozione di meccanismi di selezione del personale - concorsi pubblici
(8) definizione di percorsi di carriera basati sul merito
(9) riregolamentazione e semplificazione normativa
(10) revisione della normativa sulla P.A. digitale
(11) adozione di metodi di analisi di impatto della regolamentazione (AIR)
(12) mappatura dei processi produttivi e dei prodotti
(13) definizione delle ontologie
(14) revisione dei processi produttivi (reingegnerizzazione)
(15) sviluppo della interoperabilità e cooperazione applicativa
(16) dematerializzazione e sviluppo dei servizi on line
(17) adozione di strumenti di marketing strategico e customer satisfaction
(18) adozione di prassi di miglioramento continuo (benchmarking)

¹⁴ Vengono incluse solo le principali azioni dipendenti dalla scelta degli obiettivi nelle “LP” escludendo quindi, ad esempio, molte di quelle riferibili allo sviluppo della società dell’informazione che non riguardano direttamente il versante delle amministrazioni.

(19) valutazione coerenza / adeguatezza con la domanda (efficacia)
(20) modifica dei prodotti-servizi
(21) formazione

Queste ventuno azioni non si pongono, sotto un profilo operativo, tutte sullo stesso piano, dato che alcune di esse dipendono da altre azioni che risultano a loro propedeutiche¹⁵; esiste cioè, tra queste azioni, una *gerarchia funzionale* che definisce la dipendenza delle une rispetto alle altre e dunque definisce le priorità che devono essere rispettate nel dare attuazione alle azioni più complesse.

Per individuare questa gerarchia funzionale - indispensabile per definire le priorità di intervento - possiamo associare a ciascuna delle azioni qui elencate quelle da cui ciascuna di esse funzionalmente dipende. Ad esempio, l'azione n. 8, la definizione di percorsi di carriera basati sul merito, dipende dalla normativa generale sul lavoro pubblico, ma anche dal contratto collettivo di lavoro di riferimento e, dunque, la (8) dipenderà dalle azioni (1) e (2); questa dipendenza funzionale viene evidenziata nella Tab.2 per tutte le ventuno azioni, le quali, inoltre, vengono anche elencate in successione in base al numero di azioni dalle quali risultano funzionalmente dipendenti.

Nella Tab. 2 viene dunque evidenziata, sulla base delle nostre ipotesi, non solo la eventuale dipendenza funzionale tra le diverse azioni, ma anche il loro diverso grado di "indipendenza": ad esempio, le azioni (1), (2), (3), (10), (11), (12), (17) e (21), non dipendono funzionalmente da nessun'altra, mentre le azioni (14) e (20) dipendono da numerose altre azioni a loro propedeutiche.

La Tab. 2 è stata ricavata in base a considerazioni estremamente semplificate rispetto alle interdipendenze funzionali esistenti in realtà tra le varie azioni: infatti, è stata valutata, in prima approssimazione, solo la dipendenza funzionale diretta che le lega tra di loro. L'esistenza di interdipendenze funzionali - di "verticalità produttiva" tra strumenti complessi - dipende ovviamente dalla natura dei processi produttivi e dagli strumenti gestionali e di cambiamento

Tab. 2. Azioni e dipendenza funzionale

Azioni	dipende da
(1) revisione della normativa sul lavoro pubblico	
(2) revisione dei contratti collettivi di lavoro	
(3) adozione della contabilità economica	
(10) revisione della normativa sulla P.A. digitale	
(11) adozione di metodi di analisi di impatto della regolamentazione (AIR)	
(12) mappatura dei processi produttivi e dei prodotti	
(17) adozione di strumenti di marketing strategico e customer satisfaction	
(21) formazione	
(13) definizione delle ontologie	12
(18) adozione di prassi di miglioramento continuo (benchmarking)	12
(5) adozione della programmazione e del controllo di gestione (PCG)	3-12
(6) adozione della gestione per obiettivi	3-12
(7) adozione di mecc. di selezione del personale - concorsi pubblici	1-2
(8) definizione di percorsi di carriera basati sul merito	1-2
(9) rirregolamentazione e semplificazione normativa	4-19
(15) sviluppo della interoperabilità e cooperazione applicativa	10-13
(4) valutazione dei processi produttivi e dei prodotti	3-5-12
(19) valutazione coerenza / adeguatezza con la domanda (efficacia)	4-5-12-17

¹⁵ Ad esempio, l'obiettivo dell'aumento di produttività del lavoro può essere raggiunto adottando prassi gestionali improntate al riconoscimento del merito che non è, di per sé, uno *strumento* attraverso cui perseguire un incremento di produttività. Il riconoscimento del merito riposa sulla disponibilità, ad esempio, di adeguate informazioni e sull'adozione di un sistema gestionale in grado di correlare prestazioni a risultati. A sua volta, tale sistema gestionale dovrà essere previsto dalla normativa e dal contratto collettivo di lavoro di riferimento. In questo caso, mentre il riconoscimento del merito si configura come un principio su cui basare la gestione delle risorse umane, lo strumento per perseguire l'incremento di produttività è rappresentato da un sistema di gestione per obiettivi.

(16) dematerializzazione e sviluppo dei servizi on line	9-10-12-13-15
(14) revisione dei processi produttivi (reingegnerizzazione)	3-5-9-12-13-15-16-17-18-19
(20) modifica dei prodotti-servizi	3-5-9-12-13-15-16-17-18-19

adottati e potrà ben essere identificata nell'ambito delle analisi strategiche, degli studi di fattibilità e dei progetti, che dovranno accompagnare un qualsiasi percorso di innovazione e di riforma dell'amministrazione; il nostro esercizio, fortemente semplificato, ci serve solo per delineare la complessità di alcune iniziative e mettere in evidenza la necessità di un approccio strategico e operativo coerente con i livelli di complessità (di rischio) degli obiettivi e degli strumenti.

In questo modo siamo in grado di associare agli *obiettivi* definiti dalle "LP" un insieme di azioni, *strumentali* al loro perseguimento, ognuna caratterizzata da un suo ben identificato grado di interdipendenza funzionale rispetto a tutti gli altri, che dovrà guidare le amministrazioni nel definire i loro programmi operativi.

Dalla Tab. 2 emerge con chiarezza una graduatoria degli strumenti in base alla loro complessità e, di conseguenza, una prima definizione delle priorità. Infatti è evidente che se le azioni (1), (2), (3), (10), (11), (12), (17) e (21), possono essere avviate dalle amministrazioni sostanzialmente senza alcuna necessità di sviluppare attività propedeutiche, per tutte le altre si tratta di procedere per gradi, dovendo realizzare per prime quelle funzioni che abilitano il successivo sviluppo di più complessi strumenti / interventi. Una complessità operativa evidente, ad esempio, nel caso delle due azioni (14) e (20) che dovranno basarsi sul propedeutico sviluppo di ben dieci azioni/strumenti in grado di assicurare quelle funzionalità senza le quali né la revisione dei processi produttivi, né la modifica dei prodotti-servizi potrebbero essere portati a termine. D'altro canto, è evidente, che la revisione dei processi e la modifica dei prodotti costituiscono l'essenza dell'innovazione di processo e di prodotto e rappresentano i livelli operativi gerarchicamente più avanzati, cioè i più complessi perché funzionalmente dipendenti dal maggior numero di azioni propedeutiche.

Inoltre, se la Tab. 2 consente di chiarire i livelli indispensabili di interazione tra le diverse iniziative, quindi i limiti dell'autosufficienza, essa evidenzia anche, seppur in termini estremamente schematici, alcuni sostanziali elementi per definire un percorso strategico e programmatico.

6.1. I progetti per l'attuazione delle "LP". Gli strumenti identificati hanno diversa natura: alcuni sono interventi normativi (1), (9) e (10) e si traducono in iniziative legislative per modificare la normativa vigente o per introdurre nuove leggi o regolamenti; alle modifiche della normativa si accompagna la revisione dei contratti collettivi di lavoro per il comparto del settore pubblico (2), a cui si associano due specifici strumenti, (7) e (8), che riguardano la selezione del personale e le carriere, nonché la formazione (21).

Due strumenti, (4) e (19), si configurano, in realtà, come *capacità* di valutazione funzionale, organizzativa ed economica (efficienza) dei processi e dei prodotti, anche in relazione alla loro coerenza con la domanda (efficacia) e riposano su specifiche professionalità che solo in parte sono assimilabili a quelle necessarie ad assicurare prassi gestionali come la PCG o il marketing strategico e preferiamo, pertanto, continuare ad evidenziarle separatamente.

Ben dodici strumenti si configurano come progetti: il (3), (12) e (13) sono progetti indirizzati a creare una base conoscitiva dei processi di servizio e dei prodotti; il (5), (6), (11), (17) e (18), sono progetti indirizzati allo sviluppo di strumenti gestionali, mentre il (15) e il (16) riguardano l'impiego delle tecnologie ICT.

Gli ultimi due progetti, il (14) e il (20), rappresentano il vertice della "catena strumentale" che conduce all'effettivo perseguimento dell'obiettivo strategico: è solo attraverso di essi che si può concretamente attuare un profondo rinnovamento delle Amministrazioni Pubbliche ponendole in grado di essere "strumenti essenziali per la crescita civile, sociale ed economica del paese" [40]¹⁶.

¹⁶ La criticità di questi due strumenti non può essere enfatizzata abbastanza: *nessun'altra* delle azioni elencate può condurre direttamente ad un concreto ammodernamento (riforma) della P.A. che, in ultima analisi, dipende unicamente dalla possibilità di innovare profondamente i suoi processi produttivi e i prodotti.

Delle ventuno azioni identificate, dunque, dodici riguardano strumenti il cui sviluppo sarà assicurato tramite singoli progetti, che potranno anche essere accorpati all'interno di iniziative più ampie (programmi); soprattutto sarà possibile accorpare iniziative riguardanti i sistemi di programmazione e controllo, gestione per obiettivi e AIR, insieme allo sviluppo delle basi conoscitive fondamentali, (mappatura dei processi/prodotti, contabilità economica e ontologie), sviluppando così, attraverso un approccio più organico, strumenti gestionali indispensabili al "buon andamento" delle amministrazioni. Per la loro specificità - soprattutto legata, più che agli strumenti di analisi, alle basi conoscitive e agli strumenti di indagine, che fanno riferimento ai soggetti della società - l'adozione di metodi di analisi tipici del marketing strategico e della *customer satisfaction* potranno fare riferimento ad un progetto *ad hoc*.

Allo stesso modo, lo sviluppo di iniziative ICT dovrà essere inserito all'interno di specifici programmi di *e-government*, facendo bene attenzione ad assicurarne la piena integrazione con gli strumenti dedicati alla revisione dei processi e dei prodotti (e dell'organizzazione), pena il rischio di realizzare inutili (e costose) infrastrutture tecnologiche.

Anche i due strumenti al vertice della "piramide operativa", (14) e (20), possono trovare proficua integrazione all'interno di un unico disegno progettuale indirizzato allo sviluppo di soluzioni innovative di processo e di prodotto, perseguendo, in tal modo, anche cospicue economie di scala, attraverso la proposizione di soluzioni standardizzate, prototipali e modulari.

E' evidente come molti dei progetti delineati necessitino per il loro sviluppo di specifiche competenze professionali per le quali sarà indispensabile ricorrere al mercato, ma, allo stesso tempo, sarà anche opportuno riquilibrare il personale pubblico attraverso adeguati percorsi formativi (21), in modo da assicurare alle amministrazioni quel ventaglio di competenze necessarie all'impiego di metodi e strumenti gestionali più avanzati.

Va da sé che nessuno di questi progetti può essere definito al di fuori di un quadro normativo, (1), (9) e (10), che organicamente preveda i nuovi rapporti tra interesse pubblico e prodotti, tra competenze e processi produttivi, tra organi e risorse e responsabilità, destinate all'attuazione di questo complesso *programma* di riforma.

7. Disegno strategico o menù à la carte.

Da una lettura anche superficiale dell'insieme delle azioni riportate in Tab. 2, emergono con chiarezza la loro complessità e interdipendenza, che implicano, sotto un profilo attuativo, la necessità di un approccio programmatico organico e coordinato, soprattutto considerando che molte delle azioni previste possono trovare soluzione solo all'interno di interventi "di sistema", basti pensare, ad esempio, all'obiettivo del miglioramento della qualità dei servizi pubblici. Tale complessità, peraltro del tutto connaturata ai processi di innovazione nell'ambito di sistemi complessi - quali indubbiamente è la P.A. - si traduce in un livello abbastanza alto di rischio di fallimento dei progetti, o di inefficacia operativa degli strumenti gestionali eventualmente adottati, o delle soluzioni organizzative e produttive realizzate, per di più con conseguente notevole spreco di risorse finanziarie; rischi che la singola amministrazione non potrà mai gestire autonomamente, se non rinunciando a rispettare il principio della "leale collaborazione" e, dunque, riconducendo la propria azione ai livelli minimi compatibili con la sua "autarchia amministrativa"¹⁷.

¹⁷ Anche se imposta dal sistema. Infatti, la "leale collaborazione" implica l'interdipendenza funzionale dei processi produttivi (procedimenti amministrativi) delle amministrazioni, cioè la loro capacità di "cooperare" come un *sistema* amministrativo; quest'ultima capacità riposa sull'adozione, da parte di tutte le amministrazioni, di standard amministrativi e tecnologici validi per l'intero sistema. Una singola amministrazione di buona volontà, in mancanza dell'adozione di questi standard da parte delle altre amministrazioni, non potrà che operare, suo malgrado, al di fuori del principio generale della "leale collaborazione". Su questo tema cfr., ad esempio, M. Morciano, *Le riforme perdute della P.A.: strategie e meccanismi di attuazione*, relazione presentata al Convegno su "Le Riforme perdute della PA. Strategie e meccanismi attuativi per il cambiamento", Roma, 29-30 maggio 2008, pubblicata sul sito-web dell'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, (www.compublica.it) e su *Amministrazione in cammino*, *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione* - Sezione Semplificazione e Innovazione - Note e commenti, 25 luglio 2008.

Basta osservare l'elenco delle azioni e la complessità dei piani di interazione, per di più da moltiplicare per i diversi livelli di competenza amministrativa e territoriale, per rendersi conto dei motivi per cui risulta difficile non solo attuare riforme organiche, ma perfino interventi settoriali, come mostrano, ad esempio, le vicende dell'introduzione della PCG presso le amministrazioni centrali, o dello sviluppo della interoperabilità o dei servizi *on line* nell'ambito del programma di *e-government*¹⁸.

Non meno difficoltoso, pur se apparentemente più semplice, il perseguimento degli obiettivi da parte di una singola amministrazione di buona volontà, che troverà comunque limiti invalicabili per la propria azione riformatrice, ad esempio, nella mancanza di standard e quindi nella impossibilità di integrare le proprie attività con quelle di altre amministrazioni nell'ambito di procedimenti condivisi.

Tale intrinseca complessità, tutto sommato, spiega bene il forte richiamo che ancora è esercitato dalla semplicità dell'approccio "monoculturale", sia esso di natura giuridico-amministrativo o tecnologico, laddove alle difficoltà del coordinamento su diversi piani di competenze amministrative, territoriali, professionali e tecniche, si può sostituire l'autosufficienza (presunta) degli strumenti, la verticalità delle decisioni, l'autarchia delle soluzioni, accompagnate, naturalmente, dall'imprescindibile corollario di un sostanziale disinteresse per i risultati di sistema.

Mettere in evidenza il livello di interazione tra i vari strumenti, così come è stato fatto molto succintamente nella Tab. 2, aiuta a comprendere la sostanziale inefficacia di un approccio che rinuncia a tener conto delle interdipendenze degli strumenti e che, in ultima analisi, rinuncia a considerare l'amministrazione pubblica per quello che è, cioè una infrastruttura produttiva estremamente complessa.

Le numerose criticità insite in un qualsiasi progetto di riforma dell'amministrazione possono essere superate solo con una incisiva programmazione degli interventi, attraverso un disegno strategico che possa rendere effettivamente perseguibili gli obiettivi (e "stabili" a regime le soluzioni). Attraverso un organico disegno strategico sarà possibile infatti inquadrare gli obiettivi all'interno di una visione di sistema, oltreché su specifici livelli di competenza amministrativa e territoriale, assicurare la convergenza interpretativa su finalità, norme e azioni, definire risorse e priorità, finanziamenti e tempi, identificare i principali progetti fino a delineare ipotesi di soluzioni standardizzate, prototipali e modulari e, soprattutto, offrire alle amministrazioni un quadro di riferimento e un adeguato supporto, non solo normativo, ma anche programmatico e operativo, anche definendo con chiarezza le varie responsabilità sul piano politico, strategico e progettuale.

L'alternativa ad un organico e coerente disegno strategico e operativo sarà il solito rituale richiamo al rispetto del dettato normativo, cioè alla buona volontà delle singole amministrazioni, con gli immancabili corollari della conflittualità interpretativa delle norme e degli obiettivi, la concorrenza sulle risorse finanziarie, la duplicazione di progetti e soluzioni, il disinteresse per le problematiche di sistema: chi vuole e può, farà, selezionando iniziative *à la carte* in base a preferenze espresse da particolarismi o localismi, indebolendo così l'efficacia complessiva del disegno di riforma e acuendo gli squilibri dell'amministrazione.

Occorre peraltro chiarire che programmazione non significa, almeno nell'accezione qui impiegata, imporre iniziative calate dall'alto, né un approccio centralistico che rifiuti di riconoscere il valore delle autonomie. Esattamente il contrario, infatti: è proprio la razionalizzazione della macchina amministrativa che potrà consentire quei guadagni di efficienza tali da rendere compatibile un effettivo sviluppo delle autonomie con il vincolo della disponibilità delle risorse. E questa razionalizzazione passa per la standardizzazione delle procedure, degli strumenti gestionali, delle prassi operative, non certo per l'appiattimento del ventaglio dei servizi offerti in base a legittime esigenze locali¹⁹. Se si vuole veramente perseguire un radicale ammodernamento

¹⁸ Su questi temi cfr. M. Morciano, *Le riforme perdute della P.A.: strategie e meccanismi di attuazione*, cit..

¹⁹ D'altronde per comprendere la differenza che passa tra programmazione e centralismo basterebbe riflettere sugli obiettivi e quindi sulle implicazioni operative del *Piano di Azione di e-government*, la cui attuazione, per il sistema amministrativo, avrebbe dovuto significare l'adozione di un metodo di lavoro basato sulla standardizzazione,

dell'amministrazione pubblica, tanto da trasformarla in uno strumento essenziale "per la crescita civile, sociale ed economica del paese", l'unica strada percorribile è quella di un disegno strategico che sappia coinvolgere amministrazioni e fattori del cambiamento all'interno di un organico quadro di riferimento programmatico²⁰.

Conclusioni.

Le "Linee programmatiche" hanno affrontato il tema della modernizzazione dell'amministrazione pubblica avanzando un insieme di proposte che si richiamano ad una visione dell'innovazione imperniata su processi e prodotti e, in questo senso, non solo esse hanno delineato un'amministrazione articolata nelle sue diverse e fondamentali dimensioni, ma le "corde" dell'innovazione, non solo quella normativa o tecnologica, sono state in qualche modo tutte "pizzicate", anche se si è trattato, per ora, solo di qualche accordo²¹. Esse hanno proposto un quadro ampio, anche se generico, delle "cose da fare", che abbiamo tentato di ricomporre all'interno di una più organica relazione tra obiettivi e strumenti: in tal modo, abbiamo cercato di mettere in evidenza le conseguenze operative degli obiettivi presi a riferimento dalle "LP", le loro interdipendenze e la necessità di sviluppare tali indirizzi all'interno di un programma organico.

Mancano ancora molti elementi per il completamento del disegno generale impostato dalle "LP" e particolarmente significative potranno risultare in tal senso le misure da adottare per l'attuazione del federalismo, che potrebbe anche rappresentare un'occasione forse irripetibile per l'ammodernamento dell'amministrazione.

In ogni caso, è evidente che l'effettivo impegno del governo potrà essere misurato solo attraverso i programmi, i progetti e i finanziamenti che verranno destinati all'attuazione di questo disegno e, soprattutto, attraverso i risultati conseguiti.

prototipazione e riuso delle soluzioni! Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Piano di azione di e-government*, Roma, 22 giugno 2000.

²⁰ Cfr., ad esempio, M. Morciano, *Le riforme perdute della P.A.: strategie e meccanismi di attuazione*, cit.

²¹ Sul tema della riforma dell'amministrazione il governo ha prodotto, oltre alle citate "Linee programmatiche...", due altri documenti, cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, "Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva", Roma, 4 giugno 2008, e "Progetto Reti Amiche", Roma, 2008, tutti in forma di *lucidi*, entrambi pubblicati sul sito-web del ministero (www.innovazione.gov.it). Inoltre, cfr. Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria", G. U. 25 giugno 2008, n. 147, pubblicato sul sito di Astrid alla pagina: http://www.astrid-online.it/II-Documen/Legge-Fina3/DL-25_06_08-n-112.pdf nonché il D.D.L. "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione delle produttività del lavoro pubblico" Atto Senato n. 847 / XVI Legislatura - 26 giugno 2008, pubblicato sul sito di Astrid alla pagina: <http://www.astrid-online.it/Riforma-de1/Atti-parla/A-S--847--/AS-847.pdf> e il D.D.L. "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e le perequazione tributaria" Atto Camera n. 1441 / XVI Legislatura - 5 agosto 2008, pubblicato sul sito di Astrid alla pagina: http://www.astrid-online.it/II-Documen/Legge-Fina3/Disposizio/DDLTremonti_stralcio_bis_05_08_08.pdf.