

Ricerca-indagine svolta su incarico della
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Acropolis

Libro Verde

Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato

a cura di Federico Butera e Bruno Dente

17 Giugno 2008

Libro Verde
Programma di Gestione del Cambiamento nelle Amministrazioni

Indice del volume

1. Conclusioni e raccomandazioni , di <i>Federico Butera e Bruno Dente</i>	4
2. I programmi di diffusione e promozione dell'innovazione promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica , di <i>Giancarlo Vecchi</i>	62
3. Le esperienze internazionali	89
3.1 L'esperienza del Regno Unito: le "Next Steps Agencies", di <i>Michela Arnaboldi</i>	90
3.2 Il programma USA per il <i>Reinventing Government</i> , di <i>Gloria Sciarra</i>	106
3.3 I progetti di riforma dello Stato in Francia, di <i>Nadia Piraino</i>	140
4. Casi di cambiamento organizzativo	161
4.1. Cambiamento organizzativo o cambiamento istituzionale nell'Amministrazione Finanziaria: dagli Uffici Unici delle Entrate alla Agenzia delle Entrate, di <i>Federico Butera e Maurizio Carbognin</i>	162
4.2. Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, di <i>Erica Melloni e Gabriele Pasqui</i>	180
5. La realizzazione delle politiche trasversali	208
5.1 La parabola dei controlli interni nelle Amministrazioni dello Stato, di <i>Bruno Dente e Nadia Piraino</i>	209
5.2 L'informatica, di <i>Giorgio De Michelis</i>	228
5.3 Politiche del personale, contrattazione collettiva e innovazione amministrativa, di <i>Maurizio Carbognin</i>	240

Ricerca-indagine svolta su incarico della
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Acropolis

Libro Verde

Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato

a cura di Federico Butera e Bruno Dente

Capitolo 1 **Conclusioni e raccomandazioni** *di Federico Butera e Bruno Dente*

con contributi di Maurizio Carbognin, Gianfranco Rebora, Gianfranco Vecchi

17 GIUGNO 2008

Capitolo 1

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

di Federico Butera e Bruno Dente

con contributi di Maurizio Carbognin, Gianfranco Rebora, Giancarlo Vecchi

INDICE DEL CAPITOLO 1

0. SOMMARIO DELLE PROPOSTE

1. LA STAGIONE DELLE RIFORME TRASCORSE: UN BILANCIO

1.1 UN BILANCIO INSODDISFACENTE

1.2 LA NECESSITÀ DI SUPERARE I DILEMMI

2. UN PROGRAMMA DI CAMBIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO: PERCHÉ E COME

2.1. LE RAGIONI DI UN CAMBIAMENTO

2.2. ESEMPI E FONDAMENTI DELLA GESTIONE PROCESSUALE DEL CAMBIAMENTO

2.3. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CHANGE MANAGEMENT: FOCALIZZARE I PROGETTI SU OBIETTIVI, PRINCIPI DI REALTÀ E ESERCIZIO DELLA LEADERSHIP

3. IL PROGRAMMA NAZIONALE E I PIANI DI CAMBIAMENTO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

3.1. LE FUNZIONI E LE ATTIVITÀ DEL PROGRAMMA

3.2. IL PRIMO CRITERIO DI SELEZIONE E PROMOZIONE DEI PROGETTI: LA NATURA DEGLI OBIETTIVI

3.3. IL SECONDO CRITERIO DI SELEZIONE E PROMOZIONE DEI PROGETTI: LA INNOVATIVITÀ E COMPLETEZZA DELLE SOLUZIONI ORGANIZZATIVE PROPOSTE

3.4. IL TERZO CRITERIO DI SELEZIONE E PROMOZIONE DEI PROGETTI: LE MODALITÀ DI CAMBIAMENTO PIANIFICATO E PARTECIPATO

3.5. LE MODALITÀ DI CAMBIAMENTO PIANIFICATO E PARTECIPATO: I PASSI E IL METODO

4. IL MODELLO ISTITUZIONALE: VERSO LE AGENZIE ESECUTIVE

5. LA STRUTTURA DI GOVERNO DEL PROGRAMMA

- garantire la sufficiente autonomia organizzativa soprattutto per quanto attiene alla gestione delle risorse umane

si prevede che l'entrata nel programma di cambiamento di una amministrazione comporti la sua trasformazione in struttura dotata di autonomia organizzativa, sottoposta a indirizzo e vigilanza da parte di un ministro e legata al ministero di origine da una convenzione (o contratto di servizio) che specifichi i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere, le risorse disponibili e gli indicatori e i parametri sulla base dei quali misurare i risultati della gestione (agenzie esecutive).

C. Il presidio tecnico-scientifico centrale

Al fine di stimolare, supportare e valutare i piani di cambiamento e di elaborare gli strumenti regolamentari e organizzativi necessari per il successo dei processi è istituita una struttura di supporto centrale (nella forma di una unità di missione o di una agenzia tecnica dipendente dal Ministro della Funzione Pubblica).

Tale struttura sarà dotata di autonomia tecnico scientifica e composta da esperti esterni e funzionari pubblici, opererà per team specializzati nelle singole amministrazioni (e composti anche da dirigenti delle stesse e da rappresentanti dei "clienti" interni ed esterni) e avrà il compito fondamentale di verificare la realistica e la bontà del piano di cambiamento e l'adeguatezza della leadership, nonché di accompagnare, monitorare e valutare e eventualmente finanziare le esperienze stesse.

1. LA STAGIONE DELLE RIFORME TRASCORSE: UN BILANCIO

1.1. Un bilancio insoddisfacente

Affermare che la riforma della pubblica amministrazione avviata negli anni '90 del secolo scorso non ha mantenuto tutte le sue promesse è, a dir poco, un eufemismo. L'insoddisfazione verso gli esiti di una serie di operazioni che pure avevano generato tante speranze è arrivata sulle prime pagine dei giornali e rappresenta, anche agli occhi dell'opinione pubblica, un simbolo negativo della non riformabilità del nostro paese.

Purtroppo – come spesso avviene – la diagnosi largamente condivisa e soprattutto le terapie anche autorevolmente proposte, sono entrambe alquanto semplicistiche e, come vedremo, non traggono le dovute conseguenze da un'analisi attenta dei fallimenti che certamente si sono verificati, non meno che dai successi che pure non sono mancati.

Ad esempio: attribuire l'intera responsabilità del cattivo funzionamento dei servizi pubblici all'assenteismo dei pubblici dipendenti o addirittura all'esistenza di una quota di “nullafacenti”, sembra ignorare che il principale problema delle nostre pubbliche amministrazioni non è una generale bassa efficienza ed efficacia, ma piuttosto l'esistenza di profondi squilibri tra territori e tra settori di intervento. Talvolta tali squilibri si manifestano addirittura all'interno dello stesso ente e il quadro complessivo che ne esce vede, accanto a qualche caso di eccellenza, una gran parte di strutture che si collocano tra il discreto e l'appena sufficiente, e una minoranza, piccola ma non per questo meno rilevante, di casi di gravi o gravissime inefficienze.

Il nostro giudizio, come viene argomentato nei diversi capitoli del “Libro Verde”, è sintetizzabile nei seguenti punti che si discostano profondamente dalle opinioni correnti sui media:

1. le pubbliche amministrazioni italiane sono nel complesso migliorate nel corso degli ultimi 20 anni;
2. ciò è stato frutto delle iniziative, spesso isolate, di amministratori e manager “illuminati”
3. ed è stato reso possibile dalle riforme legislative intervenute a partire dagli anni '90, ma
4. è mancata una politica di supporto alla trasformazione effettiva del funzionamento delle pubbliche amministrazioni,
5. anche perché i paradigmi di trasformazione presenti nella “policy community” della riforma amministrativa erano spesso inadeguati.

Il risultato complessivo è che i miglioramenti sono avvenuti più in periferia e a “macchia di leopardo”, mentre il cuore della pubblica amministrazione italiana, e cioè i ministeri centrali, costituiscono oggi la “retroguardia”, ed è pertanto urgente volgere l'attenzione verso di essi.

Sulla legislazione di riforma sviluppatasi a partire dagli anni '90 (le “leggi Bassanini, ma non solo”) molto è già stato scritto e in questa sede possiamo limitarci a brevi cenni.

In termini generali possiamo affermare che la legislazione di riforma ha sostanzialmente operato in due direzioni:

1. da un lato ha rimosso una serie di vincoli – attraverso un processo di delegificazione che spesso non si è tradotto in una adeguata deregolazione – nella direzione di rendere per quanto possibile le pubbliche amministrazioni più simili alle organizzazioni private, e intervenendo così su una serie rilevante di elementi organizzativi;
2. dall'altro ha cercato di indicare un modello istituzionale generale per l'amministrazione dello stato (articolazione dei ministeri in dipartimenti o introduzione del segretario generale) essenzialmente al fine di dare una sanzione organizzativa al principio di separazione/distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa che in quegli anni si è affermato come una pietra angolare del sistema.

La filosofia generale sottesa a questo – anche imponente – sforzo era quella del decentramento, inteso non solo come devoluzione di compiti a regioni ed enti locali, ma come processo di responsabilizzazione delle singole amministrazioni e delle loro partizioni interne rispetto ai risultati da conseguire.

Si è quindi operato essenzialmente per interventi orizzontali che hanno modificato, talora in maniera profonda, alcuni elementi tradizionali della pubblica amministrazione italiana.

Il primo esempio che viene alla mente è quello della nuova legislazione sul lavoro pubblico, dove la contrattualizzazione (o “privatizzazione”) del pubblico impiego ha certamente rappresentato una cesura profonda con la tradizione. Essa ha costituito uno dei punti alti del processo di modernizzazione, se non altro per i principi che ha affermato. E tuttavia l'analisi compiuta, in sostanziale accordo con la letteratura scientifica, mostra come i risultati sono molto modesti e come le possibilità aperte dalla legislazione non siano state sfruttate in sede di contrattazione collettiva. Le ragioni di fondo sono molteplici, ma certamente un ruolo centrale è giocato da due fattori che ritroviamo costantemente nella valutazione delle politiche trasversali, e cioè da un lato l'assenza (o la debolezza) di attori interessati a sfruttare i maggiori margini di libertà consentiti dalla legislazione, e dall'altra da contraddizioni ed incoerenze del processo di riforma che si estrinsecano in interventi tutt'altro che episodici di ricentralizzazione delle decisioni. Nel caso di specie, poi, la vera distorsione del sistema di relazioni industriali nel settore pubblico – il fatto cioè di essere basato su uno scambio politico tra benefici e consenso piuttosto che tra benefici e prestazioni – non viene affatto intaccata dalle pratiche seguite alla “privatizzazione” del rapporto di lavoro.

BOX 1.1.

Politiche del personale e contrattazione collettiva

Il ciclo di riforme qualificato come “privatizzazione” del lavoro pubblico (i d.lgs. 29/93 e 165/2001 e gli accordi interconfederali, nazionali e decentrati che ne seguirono) è unanimemente valutato in modo positivo dal punto di vista normativo, ma contemporaneamente tutti ammettono che gli obiettivi sostanziali della riforma (miglioramento dei servizi, flessibilità, responsabilizzazione e professionalizzazione del personale ecc.) sono lungi dall'essere stati raggiunti.

Gli anni 1993 – 2006 si caratterizzano infatti per importanti risultati di tipo normativo:

- consolidamento e stabilizzazione dei CCNL di tipo privatistico in ogni comparto della pubblica amministrazione, con il superamento dei dubbi di costituzionalità
- unificazione di gran parte delle regole relative al rapporto di lavoro tra pubblico e privato

- passaggio della giurisdizione al giudice ordinario
- introduzione nei CCNL di istituti adatti per una efficace gestione delle risorse umane
- regolazione della rappresentanza sindacale al tavolo negoziale.

Si tratta però di risultati prevalentemente appunto di tipo normativo, ai quali non fanno quasi mai riscontro quelli di carattere sostanziale, in grado di risolvere alcuni problemi di gestione del personale ereditati dagli anni precedenti la riforma.

I sistemi di selezione del personale effettivamente operanti, in regime quasi totale e generalizzato di blocco, utilizzano le forme di lavoro “precario” e le successive sanatorie e stabilizzazioni come modalità prevalente. Nei percorsi di sviluppo professionale, la logica dei passaggi automatici di massa nelle progressioni, in larghissima misura sulla base del criterio dell’anzianità, ha sostanzialmente contraddistinto il passaggio dalla qualifica funzionale al nuovo ordinamento professionale, con obiettivo fondamentale il “recupero” salariale piuttosto che la individuazione di percorsi di carriera corrispondenti allo sviluppo di competenze effettive. I sistemi premianti e di incentivazione, così come quelli sanzionatori, raramente sono stati utilizzati come leva gestionale per premiare o punire i meritevoli: nei premi incentivanti ha prevalso ancora nettamente la logica della distribuzione a pioggia.

La “privatizzazione” del rapporto di lavoro pubblico non solo non ha modificato i sistemi di gestione del personale, ma addirittura ha fatto oggetto, nei fatti, di negoziazione o comunque ha portato all’interno del sistema di relazioni sindacali (tramite l’”informativa” e la “concertazione”) le questioni di organizzazione dell’ente, formalmente prerogativa esclusiva dell’amministrazione. La riforma del lavoro pubblico non ha modificato in modo significativo un sistema di relazioni di lavoro e sindacali basato su una sostanziale collusione tra i diversi attori (politici, dirigenti, rappresentanti sindacali), ai diversi livelli organizzativi, piuttosto che su una dialettica tra interessi diversi che trovano nella negoziazione una mediazione accettabile: ne ha modificato modalità, riti e strumenti, ma non la logica di fondo. Lo scambio nel sistema di relazioni di lavoro è più “politico” che contrattuale ed avviene nei fatti tra benefici (monetari, di riconoscimento, simbolici ecc.) e consenso, piuttosto che tra benefici e prestazioni. Nessuno degli attori (politica, dirigenza, sindacati, lavoratori) ha la convenienza e la forza di modificare il gioco. Del resto le stesse norme che portano alla privatizzazione sono il risultato di uno “scambio politico”, dal momento che “vengono dopo” i protocolli sulla politica dei redditi.

Ma un giudizio analogo si può formulare su altri elementi del processo di riforma che non abbiamo ricostruito in questa sede, ma che sono emersi dalle interviste svolte. Ad esempio la riforma del processo di bilancio non ha di fatto ampliato i margini di manovra delle singole amministrazioni per quanto riguarda la gestione delle risorse loro attribuite, essendo rimaste sostanzialmente immutate le norme (e le pratiche) che presiedono all’attività della Ragioneria Generale dello Stato.

Anche in una materia sostanzialmente “minore” come quella relativa alla riorganizzazione dei controlli interni – resa necessaria dalla potenziale contraddizione tra le norme approvate all’inizio degli anni ’90 e i nuovi principi di responsabilità impliciti nella legislazione di riforma – i risultati dell’analisi mostrano che gli obiettivi non sono stati raggiunti. Qui, in verità, il rationale della riforma era positivo: costruire negli uffici di diretta collaborazione un presidio tecnico alle politiche amministrative del ministero e contemporaneamente affermare la responsabilità dei dirigenti amministrativi per la gestione degli strumenti di direzione (i controlli interni, appunto). Il problema è stato costituito dal fatto che i soggetti che maggiormente avrebbero dovuto avvantaggiarsi da tale trasformazione (i Capi di Gabinetto e i Capi Dipartimento) non sono stati coinvolti – per loro o altrui responsabilità – nel processo di attuazione, che è stato invece tutto giocato tra un improbabile tentativo di attirare l’attenzione degli organi di indirizzo politico (i Ministri) e il rafforzamento tecnico e professionale di una debole comunità di pratiche (i “controllori”). Non stupisce allora che si sia innescato un processo di eterogenesi dei fini che ha portato negli anni più recenti a

trasformare – nel dibattito più che nella pratica, per ovvie ragioni - la stessa nozione di controllo interno da strumento nelle mani dei responsabili a meccanismo di verifica sui responsabili.

BOX 1.2.

I controlli interni nelle amministrazioni dello Stato

Il decreto 286/1999 che riorganizzava i controlli interni operava una svolta radicale basata sul principio che le pubbliche amministrazioni sono al tempo stesso elementi costituenti del sistema politico, organi incaricati di esercitare i poteri dello Stato, organizzazioni erogatrici di finanziamenti e produttrici di servizi, e strutture al cui interno sono accumulate conoscenze professionali talvolta di grande pregio. Esso affermava il principio che i controlli interni sono esclusivamente strumenti di direzione e scomponeva la nozione in quattro differenti funzionalità: il controllo strategico, attribuito alla responsabilità degli organi di indirizzo politico, e controllo di gestione, valutazione dei dirigenti e audit interno attribuito ai vertici amministrativi.

A distanza di parecchi anni dalla riforma i dati disponibili mostrano un bilancio largamente deficitario: il controllo strategico sembra essere a regime solo in 5 ministeri su 14, la valutazione dei dirigenti funziona (ma spesso in modo formale e parziale) solo in 4 ministeri, il controllo di gestione solo in 3. Inoltre uno degli obiettivi chiave della riforma – la creazione di un presidio organizzativo per avviare una “politica amministrativa” sembra essere rimasto sulla carta.

Le ragioni del fallimento sembrano essere essenzialmente tre:

1. **nella riforma non sono state investite le risorse necessarie:** né i Servizi di Controllo Interno nei singoli ministeri (SECIN) né il Comitato Tecnico Scientifico presso la Presidenza del Consiglio (CTS) avevano al loro interno le professionalità necessarie per dare un effettivo valore aggiunto alle amministrazioni;

2. lo **scarso radicamento della funzione** di programmazione e controllo nelle amministrazioni e in particolare negli Uffici di Diretta Collaborazione. L'impostazione che al proprio lavoro ha dato il CTS è stata quella di stabilire relazioni dirette tra SECIN e ministri e tra il CTS stesso ed i ministri. Questa difficoltà a individuare i “clienti reali” ha trasformato il CTS nel rappresentante di una (debole) comunità di pratiche che presidia una politica, quella della introduzione dei sistemi di programmazione e controllo, priva di veri referenti a livello politico e/o a livello tecnico;

3. **l'ambiguità della missione:** anche a causa del passaggio della responsabilità dal Dipartimento della Funzione Pubblica a quello per l'Attuazione del Programma di Governo, il forte legame con la riforma dell'amministrazione viene meno e l'attenzione progressivamente si sposta verso dimensioni più tecniche (trovare il “giusto” meccanismo di programmazione strategica), comunicative (documentare il grado di attuazione del programma iniziale del governo), o quelle che hanno a che fare con l'*accountability*.

Nel periodo più recente il sistema evolve in due direzioni:

* garantire la razionalizzazione della spesa, migliorando l'efficienza delle amministrazioni pubbliche;

* aumentare la trasparenza e la *accountability* delle amministrazioni nei confronti di *stakeholders* esterni o interni come il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La lezione principale riguarda l'insufficienza della trasformazione istituzionale: senza attenzione agli aspetti organizzativi non si raggiungono gli obiettivi.

Va inoltre rimarcata l'importanza fondamentale della missione affidata ai nuovi organismi. Essa era sufficientemente chiara (supportare la riforma dei ministeri) nella prima fase, si è sostanzialmente smarrita nella seconda, ed è profondamente mutata in quella più recente.

Infine come tutti gli interventi trasversali anche la riforma dei controlli soffre della mancanza di “clienti”.

In realtà questi primi esempi consentono una prima conclusione di carattere generale. **Gli interventi trasversali, quelli cioè che riguardano la generalità delle amministrazioni pubbliche, anche se talora sono necessari per rimuovere vincoli e fornire indicazioni**

sulle direzioni di marcia dei processi di riforma, non sono mai sufficienti. La ragione è chiara, e da tempo accettata dalla migliore cultura amministrativa: le trasformazioni delle amministrazioni non possono avvenire per imposizione, ma richiedono di essere internalizzate dalle singole strutture nel quadro di un processo di rinnovamento che spesso è iniziato in precedenza e che presumibilmente si concluderà successivamente. In questo senso le opportunità aperte e le indicazioni fornite dalle innovazioni legislative trasversali vanno valutate essenzialmente alla stregua del valore aggiunto che esse portano ai processi di trasformazione, e non isolatamente dai contesti nei quali si inverano.

Del resto alle stesse conclusioni si giunge se si prende in considerazione un'altra innovazione trasversale che pure è stata largamente pubblicizzata come la bacchetta magica capace di risolvere da sola tutti i problemi delle pubbliche amministrazioni: vale a dire la politica di introduzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), ovvero, per usare il termine più diffuso, dell'*e-government*. L'approfondimento compiuto in materia mostra come si tratta certamente di un caso nel quale una politica trasversale – che tra l'altro non consisteva in una trasformazione normativa (anzi, uno dei problemi è stato proprio quello del ritardo nell'emanazione delle norme tecniche) – era necessaria: non si può costruire un sistema pubblico di connettività senza un intervento centralizzato e ortogonale rispetto alle politiche settoriali presidiate dalle differenti amministrazioni. E tuttavia, senza una adeguata *governance* del processo (che prenda in considerazione il carattere multilivello dello stesso) e senza l'identificazione di piani di riorganizzazione che responsabilizzino le singole organizzazioni, i benefici dell'introduzione delle ICT non si possono manifestare.

BOX 1.3.

E-government e politiche delle ICT

Il governo si dà una politica sulle ICT nella Pubblica Amministrazione con la costituzione dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione nel 1993. L'AIPA è contemporaneamente autorità (con il compito di controllare la spesa pubblica in informatica delle Pubbliche Amministrazioni Centrali, e non di quelle periferiche) e agenzia (con il compito di promuovere, sia a livello centrale che periferico, l'utilizzo delle ICT per l'ammodernamento delle PA): quindi essa ha un ruolo gerarchico riconosciuto rispetto alle Pubbliche Amministrazioni Centrali, ma non rispetto a Regioni ed enti locali, per cui deve usare strumenti diversi nel coordinamento dell'insieme della PA. L'AIPA prova ad esercitare il suo ruolo con particolare attenzione al problema dell'interconnessione delle diverse amministrazioni con la costituzione della RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione) ufficialmente operativa dal Marzo 2000.

Essa rende disponibile alle Amministrazioni una rete che consente loro di connettersi per integrare i loro procedimenti amministrativi. Tuttavia l'operatività è stata ostacolata dalla mancanza di una serie di atti faticosamente realizzati negli anni successivi (le regole tecniche per il Sistema Pubblico di Connettività e per la cooperazione applicativa) e che sono ora – a distanza di otto anni - in corso di emanazione. Così il Piano di e-government del 2000 è rimasto inattuato nella sua parte cruciale e i fondi relativi sono andati ai servizi telematici per cittadini e imprese che avevano una criticità di gran lunga minore.

Perché scelte importanti come la costituzione di un'autorità, la definizione di un piano di e-government e il lancio di una infrastruttura di interconnessione hanno avuto un esito così povero di risultati apprezzabili? Tre punti sembrano essenziali per dar conto di questo fallimento:

1. Non si è capito che le ICT non sono sistemi che producono benefici e vantaggi in termini di efficienza nel momento della loro adozione, ma piuttosto avviano processi di cambiamento e apprendimento che realizzano nel tempo trasformazioni anche radicali dei comportamenti amministrativi: **la responsabilizzazione delle amministrazioni** nell'adozione di sistemi informatici era quindi un passaggio obbligato per il successo dei piani di informatizzazione e

per l'e-government.

2. Non si è capito che le ICT non producono efficienza di per sé ma solo se inserite in processi di cambiamento organizzativo che investono le strutture, i processi e gli skills delle persone: **i progetti hanno invece concentrato le risorse sulle tecnologie** senza affiancare all'introduzione delle ICT piani di riorganizzazione e/o di riconversione delle persone. Nei casi peggiori, le tecnologie hanno finito per "automatizzare l'inefficienza".

3. Non si è capito, infine, che **il costo delle ICT non è solo il costo del progetto, ma anche e soprattutto il costo dell'esercizio dei sistemi** realizzati anno per anno: tali costi non possono tutti essere scontati con la tariffazione ai cittadini dei benefici che ricavano dai progetti, non sono tutti scontabili da risparmi nei processi direttamente investiti dai progetti né attribuibili a singole amministrazioni.

La coscienza del rischio di un importante "implementation gap" nelle e delle politiche di riforma era in verità presente già a partire dall'avvio dei processi di modernizzazione. Ciò ha generato, nel corso del tempo, degli interventi di supporto, gestiti in buona parte dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ma non bisogna dimenticare anche il ruolo che hanno avuto gli interventi di *capacity building* finanziati dai fondi strutturali. La diffusione dell'innovazione è divenuta una delle principali parole d'ordine non solo nei numerosi convegni organizzati sul tema. E tuttavia anche in questo caso l'analisi compiuta mostra come i risultati non siano stati del tutto soddisfacenti. Di fatto, per una serie di motivi di varia natura, le somme non irrilevanti spese in questi anni non hanno dato i risultati sperati e comunque sono state essenzialmente utilizzate per supportare le amministrazioni locali, anche perché esse sono state più leste nell'appropriare delle possibilità offerte. Ciò si è tradotto anche in una scelta di temi di maggiore interesse per le comunità locali mentre solo di recente sono stati approntati programmi specifici per i servizi gestiti a livello nazionale.

BOX 1.4.

Gli interventi a sostegno delle innovazioni amministrative del Dipartimento della Funzione Pubblica (1998-2007)

L'azione del Dipartimento della Funzione Pubblica è orientata in una prima fase verso il supporto alle riforme Bassanini. Attraverso l'attività dell'Uipa (Ufficio per l'innovazione della pubblica amministrazione), il programma "Progetti finalizzati", avviato dal Ministro Cassese nel 1993/94, viene riorganizzato per finanziare interventi riguardanti i temi del decentramento amministrativo, della semplificazione e qualità della regolazione, del miglioramento della gestione. Allo stesso modo, viene riorientato il programma "100 progetti al servizio dei cittadini". Già da questi due programmi iniziano ad emergere tre fattori significativi:

- a. la mobilitazione delle amministrazioni locali e in particolare i Comuni del centro-nord;
 - b. la formazione di un gruppo di lavoro formato non solo da funzionari, ma anche da soggetti provenienti dal mondo professionale e accademico, per animare la rete di operatori coinvolti nelle iniziative di cambiamento attraverso l'ideazione e realizzazione della "Giornata degli innovatori";
 - c. l'attenzione più per il miglioramento delle capacità amministrative che delle politiche sostantive.
- Nel 2001 il gruppo di lavoro elabora il documento programmatico "Proposte per il cambiamento nelle pubbliche amministrazioni" e su questa base nasce il programma "Cantieri per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche" che viene attuato nel periodo 2002-2007.
- L'approccio adottato è quello del sostegno alla formazione e sviluppo di comunità di pratiche, attraverso cui sviluppare conoscenze (i Laboratori) e sperimentare soluzioni di miglioramento (i Cantieri di innovazione), sulla cui base operare poi azioni di diffusione ponendo l'enfasi sulle attività di comunicazione.

Quanto ai contenuti, le priorità sono l'attenzione al coinvolgimento dei cittadini attraverso la customer e citizen satisfaction, il bilancio sociale, i piani di comunicazione; il rafforzamento del *policy making* attraverso la pianificazione strategica dei territori e i processi decisionali inclusivi; la gestione del cambiamento all'interno delle organizzazioni attraverso il miglioramento delle competenze organizzative dei dirigenti, le attività di formazione, la diffusione di metodologie di progettazione e valutazione delle politiche pubbliche, le analisi e gli interventi sul benessere organizzativo, ecc.

In sede di valutazione, si evidenzia un ampio coinvolgimento delle amministrazioni (oltre 1.200), in grande maggioranza amministrazioni locali, mentre minima è stata l'attrazione delle Amministrazioni dello Stato.

In parallelo con Cantieri viene sviluppato il programma "Governance" il cui obiettivo è quello di sviluppare e diffondere modelli di *corporate governance* nelle Amministrazioni Centrali e locali, intervenendo in particolare su:

- processi di pianificazione e controllo
- governo delle esternalizzazioni
- governo delle relazioni interistituzionali.

L'approccio condivide con Cantieri l'idea di intervenire su temi trasversali, ma si differenzia da esso in quanto assume l'idea di elaborare a livello centrale i modelli di riferimento, per poi diffonderli presso le amministrazioni coinvolte.

Un primo assessment del programma mostra come si sia operato in modo fruttuoso presso le amministrazioni locali, in particolare in tema di processi di pianificazione e controllo. Esiti meno significativi sono riscontrabili per le attività realizzate presso le amministrazioni centrali e per quelle connesse alla tematica delle relazioni interistituzionali.

Un altro programma avviato nell'ambito del DFP è "Percorsi di qualità". Si tratta di un intervento di promozione dei principi del *total quality management* basato sulla diffusione del CAF – *Common Assessment Framework*, un modello di autovalutazione sviluppato in sede europea attraverso l'EIPA – *European Institute for Public Administration*. Sulla base di questo programma e di una direttiva del 2007, è stato poi avviato nel 2007 il Programma "Per un'amministrazione di qualità" che è entrato nelle competenze dell'Ufficio per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni (ex Uipa). L'aspetto interessante del programma è costituito da un significativo orientamento:

- verso la misurazione dei servizi;
- verso azioni di sostegno personalizzate per singolo settore amministrativo (es: giustizia, istruzione, ecc.)
- una specifica attenzione per le amministrazioni dello stato.

Se questo è il quadro che emerge dalle analisi compiute non stupisce che nel periodo più recente si siano manifestate tutta una serie di iniziative legislative o regolamentari che hanno riportato il dibattito sulla riforma amministrativa a prima delle "leggi Bassanini". Non intendiamo riferirci solo al cosiddetto "spacchettamento" dei ministeri, avvenuto all'atto della costituzione del governo Prodi nel 2006 che ha piegato la macrostruttura organizzativa della pubblica amministrazione centrale alle esigenze di rappresentanza della coalizione elettorale vincitrice delle elezioni, anche perché tale *vulnus* è stato rimediato in sede di Finanziaria 2008, attraverso il richiamo in vigore del D.lgs 300/1999 che aveva ridotto a 12 i ministeri e che di fatto è stato applicato solo al governo Berlusconi 4. Tra parentesi si può notare come tale richiamo in vigore sia avvenuto per motivi del tutto estranei alla riforma amministrativa, ma come misura di contenimento dei "costi della politica", con ciò mostrando che la subalternità alla campagna dei media è ormai molto elevata.

Ma anche guardando i regolamenti di organizzazione di recente approvati dai ministeri ci si rende conto di come il modello istituzionale, sia pure di larga massima, previsto dalle leggi Bassanini sia andato smarrito. Abbiamo così un Ministero delle Infrastrutture che si articola in 11 Direzioni Generali prive di qualsiasi momento di coordinamento, e un Ministero dei

Beni e delle Attività Culturali, che, dopo essere passato da una struttura basata sul Segretario Generale ad una articolata per Dipartimenti, è tornato al Segretario Generale attribuendogli il compito di coordinare 26 direzioni generali di cui 9 centrali e 17 periferiche. Non c'è bisogno di essere esperti di organizzazione per rendersi conto che queste articolazioni organizzative corrispondono forse alle legittime aspirazioni di carriera dei funzionari, forse a non dichiarate volontà politiche di rimozione di alcuni dirigenti e nomina di altri, ma non certo ad una razionale considerazione delle esigenze di miglioramento dei servizi e delle attività. Ma si tratta solo di alcuni esempi della deriva che un'amministrazione da tutti apparentemente considerata senza qualità sta attraversando e che mostra la necessità di invertire la rotta.

E' necessario, insomma, riaprire il dibattito, e, soprattutto, dotarsi di un programma credibile, facendo tesoro dell'esperienza nazionale ed internazionale e senza cedere alla facile tentazione di cercare soluzioni magiche per problemi che hanno una complessità, una permanenza ed una "base installata" (per usare una metafora propria del mondo delle ICT) tali da richiedere interventi altrettanto complessi, articolati e soprattutto sostenuti nel tempo.

Ciò non vuol dire negare l'esigenza sia politica che tecnica di dare segnali di carattere generale e di fare interventi trasversali. E tuttavia, poiché uno degli ostacoli principali che incontrano gli sforzi di modernizzazione della PA è il diffuso clima di sfiducia sulla possibilità di introdurre miglioramenti visibili dentro e fuori l'amministrazione, è anche necessario riuscire a mostrare che **"il miglioramento è possibile"**, non solo come effetto di un incontro più o meno casuale di circostanze irripetibili, ma sulla base di uno sforzo conscio di intervenire, utilizzando una pluralità di strumenti e di leve, su situazioni specifiche che presentano almeno alcuni degli elementi necessari per avviare un processo capace di dare risultati tangibili in un tempo relativamente breve. A questo fine, come vedremo nelle pagine che seguono è necessario adottare un paradigma ed una visione almeno in parte nuova. Ma certamente nel nostro paese e nelle nostre pubbliche amministrazioni tali elementi sono presenti: forti leadership politiche, dirigenti e funzionari capaci, problemi che necessitano di soluzioni radicali e urgenti, conoscenze e skills adeguati ad operare – per usare un termine di matrice aziendale – dei *turn around* importanti. Il problema è quello di fornire ai dirigenti un quadro in cui si possa operare e in cui si possano generare quei successi senza i quali la tensione riformatrice, anche la meglio intenzionata, non può sopravvivere a lungo.

1.2. La necessità di superare i dilemmi

La diagnosi contenuta nelle pagine precedenti – la Pubblica Amministrazione italiana non è cambiata come avrebbe dovuto e comunque non abbastanza – appare largamente condivisa dagli osservatori e dagli studiosi. La spiegazione più frequentemente avanzata per spiegare come mai le grandi speranze degli anni '90 non si sono tradotte in realtà è quella che afferma il carattere esclusivamente legislativo delle trasformazioni e il conseguente deficit di attuazione delle riforme stesse.

Ovviamente in questa spiegazione c'è del vero, e tuttavia essa rischia di restare poco più di una tautologia e di non cogliere né gli elementi positivi delle riforme, né i limiti di un paradigma, o, se si preferisce, di un approccio alla trasformazione quale quello che abbiamo conosciuto.

Partiamo dagli aspetti positivi che certamente non sono mancati. La legislazione degli anni '90, come già accennato, ha operato principalmente in due direzioni:

1. innanzitutto nel rimuovere una serie ampia di vincoli che si frapponevano alla trasformazione della Pubblica Amministrazione: dalla piena contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, alla trasformazione del bilancio dello stato, alla abolizione dei controlli esterni, eccetera;
2. in secondo luogo l'insieme della legislazione, ma soprattutto la cosiddetta riforma del governo (i decreti legislativi 300 e 303 del 1999), ha prefigurato sia pure a grandi linee un modello istituzionale basato su alcuni elementi comuni: l'enfasi sul decentramento interno, la delegificazione, l'introduzione di una sanzione organizzativa alla distinzione/separazione tra attività di indirizzo politico e attività amministrativa in senso stretto, ecc.

In altre parole le novità introdotte dalla legislazione da un lato hanno definito strumenti di trasformazione (ad esempio i controlli interni) e dall'altro hanno trasferito la responsabilità del cambiamento alle amministrazioni stesse. Ciò che tali norme non facevano, e non potevano fare, era indicare alle singole amministrazioni che cosa dovevano fare per migliorare i servizi, aumentare efficacia ed efficienza, eccetera. Le trasformazioni concrete, quelle effettivamente in grado di modificare l'operatività, di migliorare la vita dei cittadini e delle imprese, non possono che dipendere strettamente dalle specifiche politiche pubbliche presidiate dalle singole amministrazioni. Poiché tali politiche sono tra di loro straordinariamente differenti – in quanto si basano su strumenti diversi, si svolgono in contesti interistituzionali differenti, richiedono professionalità le più svariate, eccetera – è evidente che le soluzioni non possono che essere altrettanto diversificate.

Da questo punto di vista porre l'accento sul deficit di attuazione – come fanno molti studiosi e osservatori politici – equivale a considerare la stagione riformista degli anni '90 come un programma coerente e top down di riforma che richiedeva di essere per l'appunto attuato fedelmente.

E' nostra convinzione che così non fosse, che tale idea non fosse nemmeno presente nelle intenzioni dei suoi promotori, e che comunque una simile prospettiva sarebbe stata velleitaria dato che avrebbe incontrato degli ostacoli insormontabili.

Basta pensare che un cambiamento generalizzato, tendenzialmente olistico, della macchina dello Stato avrebbe implicato una disponibilità gigantesca di risorse, anche finanziarie, ma soprattutto di leadership politica e di capacità manageriale, che certamente non erano allora e non sono oggi realisticamente disponibili. E comunque avrebbe richiesto una gran quantità di tempo, un'altra risorsa estremamente scarsa nella convulsa stagione politica che abbiamo attraversato.

Insomma, porre l'accento sul deficit di attuazione equivale da un lato a interpretare in modo sostanzialmente errato la legislazione di riforma degli anni '90, e dall'altro a non cogliere la reale debolezza del paradigma di trasformazione che essa incarnava.

La verità è che – di fronte alla realistica convinzione dell'impossibilità di un programma compiuto e coerente di trasformazione *top down* – i riformatori di quegli anni hanno probabilmente ceduto alla tentazione di sposare la convinzione opposta, vale a dire la bontà di un approccio *bottom up*, il che equivaleva a ritenere che **la rimozione dei vincoli e l'indicazione di un modello istituzionale, per essere condizioni necessarie verso la**

trasformazione, fossero anche sufficienti, in quanto sarebbero spontaneamente emerse le innovazioni capaci di diffondersi e stimolare la trasformazione sostanziale e sostenibile delle singole strutture organizzative.

Nella direzione di accreditare questa interpretazione andava da un lato la forte enfasi sul decentramento e dall'altro l'effettiva diffusione di "buone pratiche" a livello locale che in quegli anni, anche a causa del rinnovamento del personale politico, erano quotidianamente agli onori della cronaca. In questo modo si spiega anche la natura delle azioni centrali di supporto cui abbiamo già accennato e in particolare il fatto di essere basate su concetti quali le "comunità di pratiche".

Non c'è dubbio che di buoni esempi, e di miglioramenti sostanziali, nelle Pubbliche Amministrazioni ce ne sono stati parecchi, soprattutto nell'interfaccia diretta con i clienti ed i cittadini e con le imprese. L'approccio bottom up è stato in grado effettivamente di generare alcune trasformazioni significative, alcune delle quali sostenute nel tempo.

E tuttavia il giudizio negativo riportato nelle pagine precedenti resta valido, come mostra il sentimento generalizzato di delusione che è possibile percepire.

Il punto è che per il pieno funzionamento, e soprattutto per la sostenibilità nel tempo, di una trasformazione dal basso sarebbero state necessarie almeno due condizioni:

1. una piena condivisione della necessità della trasformazione,
2. una non interferenza di dinamiche orizzontali.

Sul primo punto, anche a prescindere dalle divergenze di vedute tra i governi che si sono succeduti, il problema principale era ed è che vi sono rilevanti segmenti degli apparati pubblici che hanno la sensazione – in alcuni casi pienamente fondata – che da una modernizzazione della Pubblica Amministrazione, soprattutto se basata su una tendenza verso il decentramento, hanno solo da perdere. L'esistenza di resistenze da parte di attori molto rilevanti del panorama politico/amministrativo costituisce quindi un elemento che bisogna tenere in seria considerazione, che non può essere totalmente neutralizzato dalla trasformazione legislativa, e che tende a riemergere non appena la tensione politica riformista si indebolisce.

A ciò poi si aggiunge il secondo punto, vale a dire l'interferenza di dinamiche orizzontali. Il principale esempio è certamente costituito dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica, che hanno innescato processi di ri-centralizzazione in piena contraddizione con la generale tendenza verso la rimozione dei vincoli, anche a causa del fatto che le norme hanno spesso invaso direttamente l'autonomia delle singole amministrazioni.

In semplici parole il paradigma *bottom up* della riforma, con la sua enfasi sulla rimozione dei vincoli, sul decentramento, sull'ampio spazio alle sperimentazioni e la sua fiducia nella diffusione dell'innovazione e nel "contagio delle buone pratiche", se da un lato coglie un elemento essenziale di qualsiasi processo di *change management*, dall'altro tende a sottovalutare la necessità di sostenere e proteggere la trasformazione.

La principale proposta contenuta del presente Libro Verde è che **bisogna superare l'alternativa tra un approccio dall'alto**, tendenzialmente giacobino e globale, **e un approccio dal basso** basato sulla fiducia nella capacità di tutte le amministrazioni di autoriformarsi. Occorre al contrario avviare esplicitamente **un programma nazionale di**

cambiamento, adottando una **logica selettiva** per **supportare e difendere le trasformazioni nel tempo**, per giungere a **trasformazioni localizzate**, attraverso la predisposizione di precisi **piani di cambiamento**.

Nelle pagine successive specificheremo meglio i diversi elementi della proposta. Sin da ora però possiamo osservare che essa si appoggia sulla diagnosi dei limiti incontrati dai precedenti tentativi di riforma non solo in Italia e, come vedremo, che alla base c'è una diversa concezione dei fenomeni organizzativi rispetto alle teorie dominanti nella *policy community* della riforma amministrativa.

2. UN PROGRAMMA DI CAMBIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO: PERCHÉ E COME

2.1. Le ragioni del cambiamento

Molte Pubbliche Amministrazioni italiane sono cambiate in questi anni ma soprattutto a livello locale e comunque a macchia di leopardo. Oggi la sfida è di agire sull'amministrazione centrale ed a tal fine riteniamo necessario proporre un programma nazionale di cambiamento che, attraverso una logica selettiva, possa contribuire a introdurre, legittimare e rafforzare la "cultura del progetto" e della gestione integrata del cambiamento.

Anche in Italia è maturata da parecchio tempo la convinzione che non solo le amministrazioni che gestiscono servizi pubblici in senso stretto (dall'ordine pubblico all'educazione), ma anche quelle che svolgono attività di regolazione o di certificazione (si pensi alle Camere di Commercio, alle autorizzazioni ambientali, eccetera), quelle che erogano finanziamenti ed incentivi (la cooperazione allo sviluppo, ad esempio), e persino quelle che di fatto supportano l'indirizzo politico in un contesto di *governance* multilivello (si veda il caso del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione) possono e devono essere oggetto di interventi di riorganizzazione di nuova concezione in modo da migliorarne la performance, garantire risparmi di costo e assicurare lo sviluppo del capitale umano che quasi sempre rappresenta la principale risorsa delle politiche pubbliche.

Per superare sia le insufficienze dei progetti trasversali che i limiti degli interventi informatici e formativi su singoli elementi delle organizzazioni (le procedure, il sistema informativo, il front office, ecc.) occorre, nella nostra prospettiva, invece:

- ripensare il "cosa", ossia la concezione dei sistemi di regolazione e dei servizi (dai servizi educativi, a quelli sanitari, a quelli di *welfare*, a quelli di promozione economica, ecc.) in una parola la missione delle amministrazioni stesse. E soprattutto focalizzare i cambiamenti da effettuare sul miglioramento quantificabile e misurabile del "cosa" deve fare l'Amministrazione, sia per le attività direttamente erogate sia per quelle trasferite a privati e dallo Stato regolate;
- comprendere meglio il "chi", ossia (a) identificare e ascoltare i bisogni degli utenti finali, anche attraverso la segmentazione e la individualizzazione dei servizi, la *citizen care*, la verifica della *citizen satisfaction*, ecc., (b) valorizzare i dirigenti e i lavoratori del pubblico impiego, a cui vanno assegnate più precise responsabilità e autorità di lavoro, incentivandone i comportamenti virtuosi e competenti richiesti e

sanzionandone quelli negativi, (c) identificare i partner pubblici e privati da coinvolgere nel processo ottenendo da loro prestazioni all'altezza delle sfide;

- potenziare il “come”, ossia organizzare i processi di servizio, progettare e sviluppare congiuntamente tecnologia, organizzazione e persone, allocare le attività all'esterno o all'interno della amministrazione per ottimizzare efficacia, efficienza, tempi, sostenibilità, ecc..

2.2.Esempi e fondamenti della Gestione Processuale del Cambiamento

Nel formulare la proposta che segue abbiamo tratto alcune lezioni dei casi internazionali esaminati, sulla cui valutazione peraltro ci siamo astenuti (*Next Step* inglese, *Reinventing Government* americano). Essi sono assai diversi fra loro ma hanno in comune alcuni tratti che ci interessano ai nostri fini: la ricerca di obiettivi istituzionali ambiziosi, obiettivi raggiunti di forte riduzione della spesa pubblica; la ricerca e la misura di miglioramenti effettivi delle prestazioni delle Pubbliche Amministrazioni sia nella capacità regolatoria sia nella qualità dei servizi sia nei costi; il consenso e la partecipazione dei cittadini e dei lavoratori; la promozione della ricerca; la partnership con i fornitori vista come politica industriale del Governo verso il terziario industriale; il contrasto di pratiche parassitarie o inquinate nelle gare pubbliche. Nei casi esaminati soprattutto sono stati promossi progetti importanti relativi a singole amministrazioni.

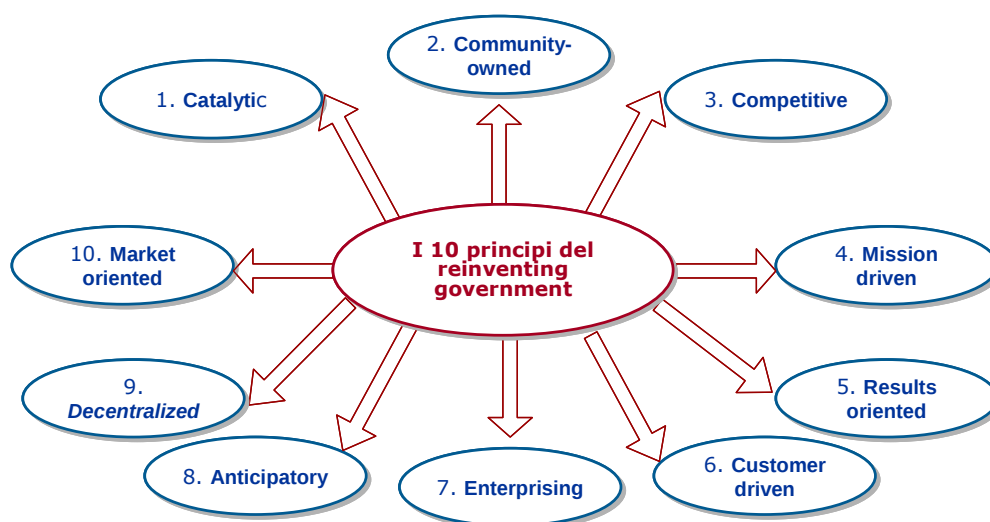
Quei programmi nazionali non sono stati solo una diffusione di buone pratiche e di casi di successo e neanche progetti di realizzazione di sistemi affidati chiavi in mano a enti terzi, ma avevano un'“anima” e comunicavano messaggi, di rilevanza politica e tecnica comprensibili e apprezzati dai cittadini e dalle imprese.

I programmi nazionali che hanno attivato cambiamenti nelle singole amministrazioni e i casi esaminati avevano fornito indicazioni spesso innovative su tre assi di fondo:

- a) quali **obiettivi** assegnare al Programma e ai progetti delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte
- b) quali **paradigmi di organizzazione** dovevano essere considerati preferibili
- c) quali **processi di cambiamento** adottare.

Nel caso del programma nazionale americano del Reinventing Government ad esempio:

- a) lo scopo generale era quello “di creare un'amministrazione che lavori meglio e costi meno e di recuperare fiducia del popolo americano nell'amministrazione”;
- b) alcuni paradigmi organizzativi proposti ai diversi cantieri erano del tutto non convenzionali rispetto a quelli allora prevalenti, ad esempio: identificare i clienti interni ed esterni, lavorare in team, reingegnerizzare piuttosto che automatizzare i processi, ridisegnare i *jobs* assegnando maggiori responsabilità alle persone, spostare il controllo sulla front line, operare in modo trasversale fra i vari dipartimenti, sviluppare *performance based organizations*, connettere l'organizzazione con le comunità etc. In una parola senza proporre direttrici vincolanti il programma propose una cultura organizzativa “allo stato dell'arte”, quale quella che stava avendo successo in quegli anni all'Intel, alla Procter&Gamble, alla Toyota, alla General Electric, etc;
- c) le caratteristiche dei processi di cambiamento attivato erano rappresentate nel seguente diagramma:



BOX 3.1

L'esperienza del National Partnership for Reinventing Government in USA (a)

Il programma, che finirà nel 1997 con il chiamarsi *National Partnership for Reinventing Government*, nasce con il nome di *National Performance Review* (NPR) e ha coinvolto un gran numero di organizzazioni. Fu un programma non top down, non basato su politiche trasversali, non dirigitico; un programma di animazione di collaborazione multilivello e di *partnership* pubblico/privato per pianificare e verificare iniziative concrete affinché la Pubblica Amministrazione potesse migliorare veramente.

Esso ebbe due grandi direttrici:

- l'analisi e il miglioramento dell'organizzazione e della gestione del personale, condotto attraverso un gran numero di progetti che vedevano una forte partecipazione della dirigenza delle amministrazioni, del personale e di una quota degli utenti. Due furono i tipi di progetti attraverso cui il programma si sviluppò: i *demonstration projects* (Demo) e i *reinventing laboratories* (Labs). I Demo riguardavano sperimentazioni nella gestione del personale (classificazione, retribuzione, valutazione, orari di lavoro ecc.), anche in deroga alle norme e leggi vigenti che regolano il Civil Service. I Labs costituiscono sperimentazioni in materia di organizzazione, *reengineering* dei processi, introduzione di nuove tecnologie.
- Lo sviluppo dell'Electronic Government sull'uso delle ICT per migliorare i servizi ai cittadini e per snellire le procedure interne all'amministrazione, che assunse nel tempo vita propria fino a divenire oggi un asse strategico del governo americano per promuovere lo sviluppo economico e sociale del Paese e l'innovazione della Pubblica Amministrazione. Le azioni promosse dall'*Electronic Government* andavano dall'impiego ottimale delle ITC nei processi di Amministrazione, allo sviluppo dei servizi elettronici (chioschi, sportelli informatici, numeri verdi, etc), ai supporti per il commercio elettronico, alle infrastrutture per lo sviluppo delle applicazioni, all'assistenza nella formazione alle nuove tecnologie.

I principali elementi in comune dei programmi che abbiamo studiato sono:

- I programmi nazionali hanno avuto per oggetto la promozione, protezione e diffusione di specifici progetti sviluppati nelle singole amministrazioni
- Nei singoli progetti sulle singole Pubbliche Amministrazioni sono stati definiti fin dall'inizio precisi obiettivi di regolazione istituzionale, di bisogni dei cittadini, di funzionamento, di efficienza organizzativa. E tali obiettivi sono stati monitorati e

misurati in ogni progetto, attraverso metriche specifiche al settore e agli obbiettivi assunti.

- Gran parte dei singoli progetti non ha riguardato (se non in una seconda fase) progettazione e realizzazione di sistemi operativi (procedure, sistemi informativi etc) ma è stato curato per lo più un processo di progettazione integrata e di realizzazione effettiva dei servizi valorizzando e integrando le varie dimensioni del sistema (organizzazione, tecnologie, persone).
- Le dimensioni organizzative toccate dai progetti per lo più non si sono limitate solo a organigrammi, mansionari e procedure, ma hanno riguardato l'organizzazione reale e in particolare nuovi valori e culture, comitati, *task forces*, gruppi di lavoro, nuovi ruoli professionali, comunità professionali e di pratica, processi di comunicazione e altro.
- Il processo di cambiamento è stato gestito con una cura particolare per comprendere e influire positivamente sulle relazioni fra gli *stakeholders* e per vincere resistenze di gruppi di interesse esterni e interni alle amministrazioni.
- Nei singoli progetti non si è partiti solo da ciò che si voleva realizzare ma dalla situazione dei processi e dei comportamenti reali, valorizzando gli *asset* esistenti e contrastando pratiche e comportamenti negativi.
- E' stata spesso curata una mobilitazione di capacità e energie delle persone a tutti i livelli, attraverso responsabilizzazione dei dirigenti e attraverso modalità partecipative per attuare sul campo i cambiamenti e proporre miglioramenti.
- Sono state adottate diverse soluzioni per condurre i progetti, combinando contemporaneamente azioni top-down (strategie, obiettivi, architetture, etc) e azioni bottom-up (realizzazione, miglioramento continuo, formazione, etc).

In tutti questi casi è stato adottato quello che definiamo un **modello processuale di cambiamento**. Esso certamente non esclude che ogni riforma nel settore pubblico richieda leggi e regolamenti per definire gli assetti istituzionali e rimuovere vincoli, o che i processi di politiche pubbliche si svolgano largamente all'interno delle arene politiche, ma concentra buona parte dell'attenzione e delle risorse sulle azioni in grado di fare avvenire realmente il cambiamento nelle singole amministrazioni. A tal fine il modello processuale di cambiamento fissa norme e definisce programmi che tendono ad incidere positivamente sui risultati funzionali attesi e sui vari fattori che compongono i sistemi oggetto di cambiamento (processi di servizio, organizzazione, tecnologia, sistemi di gestione, cultura) ma, soprattutto, specifica con attenzione le modalità attraverso le quali è possibile assicurare una effettiva realizzazione anche assicurandosi l'adesione e/o la partecipazione del personale allo sforzo di riorganizzazione.

In questi casi l'innovazione non avviene principalmente attraverso l'implementazione locale di un'innovazione ordinamentale, ad esempio mediante regolamenti attuativi tendenzialmente il più dettagliati possibile. Più spesso si procede attraverso l'applicazione in via sperimentale di soluzioni ordinamentali, organizzative, gestionali, tecnologiche in alcuni contesti selezionati (progetti pilota), con l'attesa che, raggiunto il successo, tali soluzioni possano poi essere esportate e diffuse all'intera amministrazione anche mediante il ricorso a strumenti normativi di portata generale.

Il modello processuale di cambiamento, alla base di questa proposta, assume che il successo sia conseguito non quando è stata approvata una legge ma solo quando l'amministrazione abbia ridotto i suoi costi e al tempo stesso quando essa è realmente migliorata, ossia quando i diritti sono stati garantiti, quando i servizi sono stati migliorati, quando è stata attivata una responsabilizzazione dell'amministrazione, quando un sistema di regolazione ha raggiunto i suoi obiettivi, quando si è realizzata una armonizzazione fra innovazione nel servizio, organizzazione, tecnologia, gestione delle risorse umane, quando si è sviluppata fiducia e consenso.

Come si è detto nel paragrafo 1.2, considerare la stagione riformista degli anni '90 come un programma coerente e top down di riforma che richiedeva di essere attuato fedelmente non è corretto: **semplicemente in Italia non è stato avviato un programma nazionale di cambiamenti processuali delle singole amministrazioni.** Tali non possono essere considerati i progetti di progettazione e realizzazione di sistemi operativi, tanto importanti quanto inadeguati da soli a attivare un processo di cambiamento integrato delle diverse dimensioni di un sistema.

Perché molte Pubbliche Amministrazioni italiane non sono riuscite finora a sviluppare strutture e funzionamenti in grado di proteggere in modo soddisfacente i diritti, assicurare i diritti di accesso, soddisfare effettivamente i bisogni, e perché tali amministrazioni costano molto e registrano comportamenti di scarso impegno e professionalità?

Il nostro approccio è che tali difficoltà raramente sono il frutto di leggi sbagliate o tecniche inadeguate ma del mancato avvio di cambiamenti processuali.

Sono stati identificati nella letteratura sette ostacoli che limitano il cambiamento introdotto da norme o da innovazioni tecnologiche/ procedurali di tipo trasversale.

Il primo ostacolo è che è assai più facile cambiare la norma o la tecnologia che non cambiare i processi reali di un'organizzazione: la politica e la legislazione deve andare veloce e pensa di non potersi perdere dietro alla molteplicità del reale e ai tempi della sua trasformazione. Le organizzazioni non sono ordinamenti giuridici che funzionano come delle macchine. La norma può consentire di modificare certamente uno dei tre livelli in cui si manifesta una Pubblica Amministrazione, quello istituzionale (la configurazione giuridico-formale), mentre non riesce per sua natura a modificare né il livello organizzativo (processi, servizi, competenze professionali, sistemi professionali, meccanismi operativi e di coordinamento, etc) né quello comportamentale (le cognizioni e i comportamenti sottostanti alle pratiche). Le tecnologie creano le condizioni per il cambiamento ma da sole non cambiano mai niente, salvo che i tecnologi intervengano tacitamente sull'organizzazione. E soprattutto spesso gli "innovatori" e gli attori del cambiamento ignorano o sono indotti a ignorare la natura complessa delle organizzazioni (March e Olsen, 1989).

Il secondo ostacolo è che il cambiamento impatta sul "sistema operativo", che include sia l'uso che l'abuso che i membri dell'organizzazione fanno di essa (Friedberg, 2007). L'inefficienza e inefficacia organizzativa danneggia i cittadini ma beneficia alcuni detentori di risorse: spesso la disfunzione organizzativa porta vantaggi ad alcuni soggetti dotati di potere interni o esterni all'organizzazione e questo ostacola il cambiamento.

Il terzo ostacolo è che l'"organizzazione reale" (Butera, 1983) non è modificabile per editto poiché essa è data dall'organizzazione formale ma anche dall'organizzazione di fatto, dalla

cultura, dalle prassi di lavoro, dalle comunità, dalle condotte professionali, etc.: esse in condizioni “normali” convivono tacitamente fra loro ma in condizioni di cambiamento occorre tenerne conto perché talvolta una prassi di lavoro divergente e più forte di un ordine di servizio.

Il quarto ostacolo riguarda la “dipendenza da percorso” (*path dependence*). Il funzionamento dell'organizzazione cioè dipende dall'ambiente nel quale opera, dalle persone, dalla sua storia, dal percorso storico e dall'eredità del passato. Organizzazioni simili, ma in luoghi con storie e persone diverse, risponderanno in modo diverso a uguali stimoli. Ad esempio due grandi istituti previdenziali, uno con lunga tradizione e un altro di recente costituzione, seguiranno percorsi diversi a seguito di una nuova legge o regolamento; le strutture periferiche di una stessa Amministrazione hanno livelli di performance e condotte molto diverse.

Il quinto ostacolo è che le organizzazioni sono *embedded*, ossia sono immerse in un ordine sociale e culturale più ampio, differenziate per territori, tempo, situazione economica, situazione politica, rapporti istituzionali, rapporti sindacali (Granovetter). Le soluzioni sono raramente importabili da altri contesti (organizzativi e geografici) ed ipso facto implementabili nelle organizzazioni di casa propria.

Il sesto ostacolo riguarda la cultura. Barca (2006) attribuisce molti problemi delle inefficacie e inefficienze dell'amministrazione ad un sistema di valori e di cognizioni largamente condiviso dalla cultura e dalla politica con la predominanza di due posizioni contrapposte, i giacobini ed i conservatori.

Il settimo ostacolo riguarda il carattere dominante degli interessi sul potere e le risorse. Il circuito fra allocazione delle risorse, gestione del potere e apprendimento nei grandi cambiamenti è fonte di tensioni e spesso genera una inerzia che ostacola il raggiungimento dei risultati attesi, malgrado e forse a causa della disponibilità di investimenti spesso ingenti (Rebora e Minelli, 2007).

L'ottavo ostacolo deriva dalla varietà di culture professionali in campo: giuristi, economisti, scienziati politici, sociologi, tecnologi vedono le stesse cose talvolta in modo diverso e si estenuano nel determinare chi ha ragione e chi ha torto. Queste culture, la cui varietà è una risorsa, se incomunicanti o conflittuali sfocano l'attenzione e spesso esauriscono le loro risorse disponibili che andrebbero destinate ai bisogni, ai servizi, ai problemi, alle opportunità.

In definitiva vi sono problemi di progettazione e realizzazione, che la metodologia proposta nelle pagine seguenti si propone di affrontare e risolvere.

Il paragrafo che segue illustra i fondamenti di una modalità di *change management* capace di affrontare i sette ostacoli menzionati.

2.3. Pubblica Amministrazione e *change management*: focalizzare i progetti su obiettivi, principi di realtà e esercizio della *leadership*

I capitoli precedenti hanno indicato i limiti delle riforme trasversali e dei tentativi di innovazione incentrati su specifici strumenti come le normative, le tecnologie, gli incentivi e altro ancora.

La spiegazione dei ricorrenti insuccessi consiste nell'aver ignorato, fin dall'impostazione concettuale iniziale, la natura sistemica del funzionamento delle amministrazioni e la loro forte esposizione a dinamiche di ambiente, ai forti fattori di inerzia che caratterizzano non solo la PA in sé, ma il suo rapporto con la società italiana.

Alcune di queste strade sono state anche percorse negli scorsi anni, con più o meno forte determinazione. Ma i problemi indicati si riproducono rapidamente quando vengono affrontati con provvedimenti improntati alla logica causa-effetto. Molti circoli viziosi e paradossi si ripropongono continuamente all'interno e all'intorno della Pubblica Amministrazione italiana: abbiamo così avuto una semplificazione che complica, tagli di bilancio che aumentano la spesa, controlli e misure di trasparenza che falliscono e incrementano l'opacità, e così via. Le leggi finanziarie degli ultimi anni sono infarcite di articoli che producono fenomeni contraddittori di questo tipo.

Vi sono alcuni punti chiave a cui fare attenzione per sviluppare programmi di *change management*.

A. Focalizzare le azioni e far avvenire le cose. Le analisi di casi sulle quali si basa questo Libro Verde hanno guidato l'attenzione su percorsi di cambiamento virtuosi, portati a compimento con successo da organizzazioni di diverso tipo, imprese e anche amministrazioni pubbliche. La riflessione su questi percorsi virtuosi evidenzia che il *change management* richiede per sua natura **concentrazione di risorse e mobilitazione di attenzione in un contesto delimitato, dove vi sia rispondenza e proporzionalità di dimensioni tra le energie degli agenti del cambiamento attivabili e le forme di inerzia da superare**. Il *change management* che il Libro Verde propone è fatto di una serie di progetti dominabili dagli attori, che possono maturare nel contesto di una organizzazione anche grande, dove però sia possibile operare un cambiamento in profondità per integrare i diversi elementi del disegno di strutture, delle tecnologie, della formazione ed anche dell'aspetto emotivo che incide sui comportamenti.

Ciò richiede un processo, nel cui ambito i processi di apprendimento, lo sviluppo di idonee risorse e l'attivazione di azioni positive concorrerebbero nel generare energia di cambiamento e nell'incanalarla in direzioni utili. I risultati ottenuti da queste sperimentazioni diverrebbero così fonti di apprendimento e condizioni essenziali per la diffusione delle innovazioni in ambiti più vasti. Il carattere sperimentale non significa però applicazione riduttiva o attenuata di progetti forti di cambiamento, ma significa un'attuazione completa e contestuale in tutte le loro parti di progetti di questo tipo, concentrata in alcuni enti che divengono laboratori, scelti peraltro anche per la loro rilevanza strategica e per una consistente dimensione. E' necessario programmare cambiamenti che avvengono davvero in tempi definiti piuttosto che attendere sviluppi generali, finendo per lasciare "in mezzo al guado" gli attori disposti ad impegnarsi nei processi e sterilizzare in pratica l'innovazione.

E' questo il tipo di sperimentaltà coerente con le logiche di cambiamento dei sistemi complessi: ben diverso rispetto a quanto attuato con le riforme trasversali che hanno preteso idealisticamente di generalizzare il cambiamento in tutte le amministrazioni dello stesso tipo e in tutto il territorio nazionale, diluendo nel tempo e nello spazio la portata innovativa delle riforme, per esempio attraverso la classica sequenza di rinvii da legge a statuti, da statuti a regolamenti, da regolamenti a circolari e atti applicativi, da leggi ad adempimenti successivi di vari organismi.

Una nuova generazione di progetti di cambiamento può caratterizzare una fase nuova degli interventi di riforma anche innestandosi sulle azioni trasversali già condotte e in atto. Si propone in sostanza un approccio a 360 gradi con interventi coordinati sulle macrostrutture,

sul microambiente di lavoro e sul *layout*, sulle tecnologie operative, sui profili e i compiti del personale ai vari livelli, sui sistemi retributivi, sul monitoraggio dei risultati e sulla trasparenza esterna. In questo ambito la formazione assumerebbe un ruolo importante di accompagnamento, mentre innovazioni normative ad hoc potrebbero consentire in taluni casi deroghe alle regole generali.

B. Proporzionare mezzi e fini. I processi di change management di successo che si conoscono sono quelli che riescono a **catalizzare l'attenzione degli attori organizzativi su un centro focale di attenzione**, che orienta lo sviluppo e la graduale accumulazione di risorse dotate di significato e valore generale, la risoluzione di problemi chiave, il miglioramento misurabile dei servizi, la riduzione dei costi, il miglioramento della soddisfazione dei cittadini. **Il metodo dei progetti opera su principi di realtà perché orienta le azioni verso fini concreti, le concentra sull'oggetto di cambiamento, considera i vincoli ostacoli da superare e non giustificazioni del non agire.**

C. Cambiare entro una rete estesa di forze e di stimoli. Una singola organizzazione può sviluppare una propria forza di coesione interna, può istituire connessioni con soggetti esterni, partecipando a network o circuiti di relazioni strutturate, in modo selettivo, evitando così il condizionamento da parte di realtà negative; è il caso di tutte quelle imprese che si sono sviluppate nonostante fossero localizzate in territori degradati, esposti a influenze criminali o comunque a sotto-culture non favorevoli a valorizzare il merito e l'impegno lavorativo. Lo hanno fatto isolandosi dagli ambiti relazionali negativi e privilegiando invece altre connessioni, anche verso realtà internazionali e logisticamente distanti, in modo da costruire una cultura condivisa al proprio interno dando valore ai risultati ottenuti e facendoli comprendere e condividere alle persone coinvolte.

Le organizzazioni pubbliche hanno la necessità di supplire alle condizioni oggettive che le rendono meno dinamiche e flessibili **apprendosi selettivamente agli stimoli di molteplici fattori di provenienza esterna** che producono diversità sul piano culturale, sociale, demografico, professionale, dei bisogni e dei valori emergenti.

Come vedremo fra un attimo, solo una leadership forte e legittimata può riuscire a gestire in modo selettivo questi stimoli: le attese dei cittadini, la cultura dell'innovazione, l'utilizzazione appropriata delle tecnologie, la possibilità di sviluppo locale, le reti fra istituzioni, le condotte virtuose di innovazione delle imprese.

D. Migliorare i processi più che attendersi le soluzioni da persone straordinarie. La virtù di questi processi positivi non deriva dalla particolare qualità, competenza tecnica o professionalità degli attori, non dipende più di tanto dalla capacità di selezionare "talenti" o risorse umane dotate di particolari caratteristiche. Il change management efficace si distingue invece per la capacità di **ottenere risultati con persone del tutto normali**, con le stesse persone anzi che in periodi precedenti potevano essere considerate poco professionali e poco motivate. E' stato il caso ad esempio del rilancio dell'azienda postale italiana, che non può essere considerato semplicemente il frutto della trasformazione in Spa, ma è stato invece conseguenza di un progetto di reinterpretazione complessiva del ruolo dell'azienda imperniato sulla valorizzazione dei suoi *asset* di sempre, la rete capillare degli uffici postali e il personale diffuso nei territori. Il dipendente postale era considerato emblema dello statale demotivato e gestito con criteri clientelari. La nuova gestione ha saputo coinvolgere queste stesse risorse in un progetto aziendale, proponendo nuove politiche del personale, sostenute da una serie di leve di cambiamento e da formazione diffusa: ciò ha consentito di rivitalizzare intorno a nuove motivazioni buona parte di quei dipendenti che prima apparivano stanchi e sfiduciati.

Insomma è il contenuto dei processi reali di lavoro che contribuisce alla efficienza e alla motivazione, “the work itself”, come scriveva Herzberg. Il fondatore della Toyota scriveva: “noi otteniamo risultati brillanti da persone di medie capacità che operano e migliorano processi brillanti. Altri ottengono risultati modesti impegnando persone brillanti in processi modesti”.

E. Potenziare la leadership. Ciò richiama a considerare il ruolo giocato dagli agenti del cambiamento e dalla *leadership* nell’attivare i circuiti virtuosi del cambiamento organizzativo. Il ruolo della *leadership*, importante nelle imprese, diviene ancor più cruciale nella pubblica amministrazione, dove l’attivazione del cambiamento richiede di dispiegare energie particolarmente intense nel canalizzare verso obiettivi tangibili quelle spinte motivazionali che sono presenti solo allo stato potenziale.

La proposta di attivare in modo selettivo progetti di *change management* riferiti a specifici enti e amministrazioni consente di istituire un preciso collegamento tra ogni progetto presentato e accolto e la figura del proponente, o quelle del team dei proponenti, quali candidati alla guida operativa del progetto stesso. La probabilità di successo di questi progetti è notevolmente incrementata quando si prospetta la guida da parte di persone in grado di sviluppare energia e capacità trasformatrice sia negli aspetti strategici e di elaborazione di politiche pubbliche, sia negli aspetti professionali e tecnici. Meglio se chi si candida o viene scelto è un **team direzionale**. Una stretta associazione e identificazione tra i progetti di *change* e le figure dei leader che ufficialmente ne assumono la responsabilità può rivelarsi una carta importante da giocare anche sul terreno comunicativo e di immagine del più complessivo processo di trasformazione. E’ infatti forte l’esigenza di uscire da situazioni dove i diversi attori si rimpallano la responsabilità di inerzie e disfunzioni. Invece è decisiva una chiara responsabilizzazione delle posizioni di vertice che esse possano gestire in un processo a cascata favorendo l’attivazione diffusa di agenti di cambiamento.

F. Connettere piani alti e piani bassi. Il metodo imperniato sui progetti di *change management* e sull’identificazione della rispettiva *leadership* esprime infine una particolare valenza per quanto riguarda il miglioramento delle politiche e della gestione del personale.

La riforma del personale pubblico, fortemente spinta dai sindacati e poco sentita dai politici, è stata deviata rispetto agli scopi ufficiali stabiliti alle sue origini. Il fatto è che quella del personale è per sua natura una riforma minore, che si svolge “ai piani bassi del palazzo”. Non è in grado di accendere gli animi, né di attrarre l’interesse dell’opinione pubblica, se non per gli aspetti espressi solo in negativo. Ai piani nobili dei palazzi, i decisori politici, anche quando sono sinceri riformatori, sono più attratti da altri tipi di politiche, mentre le politiche del personale vengono subordinate ad obiettivi di consenso e di influenza. Come si è però visto in questi anni, viene prima o poi il momento di fare i conti con quel che avviene al “piano di sotto” e qui i problemi del personale, ampiamente sottovalutati nella fase di riforme importanti, divengono un facile alibi addotto per giustificare l’insuccesso. Ciò che succede oggi ai piani bassi condiziona per il futuro la funzionalità dell’intera istituzione.

Occorre puntare su professionalità, meritocrazia, centralità del cliente-utente. Chi può non essere d’accordo, salvo smentirsi con i comportamenti un attimo dopo? Ma nessun provvedimento trasversale finora ha conseguito risultati significativi in proposito. La proposta è di affrontare il problema del miglioramento di professionalità, meritocrazia, centralità del cliente-utente quando dirigenti e dipendenti attivano un impegno concreto in progetti definiti di *change management*: qui una volta presa una decisione, occorre generare sufficiente attenzione verso le sue conseguenze e mantenere vivo nel tempo un livello di tensione che consenta di attuarla con coerenza.

Questo tipo di progetti può avere quindi la virtù di **instaurare una connessione tra la visione che si ha “dai piani alti” e dai “piani bassi” rispetto al processo di riforma delle amministrazioni**: salvaguardano la distinzione delle rispettive responsabilità. Può emergere così una considerazione più realistica e maggiormente condivisa del ruolo che l'elemento umano, il lavoro e il suo significato, la qualità degli apporti professionali, la motivazione individuale e collettiva rivestono nel raggiungere i risultati che il contesto esterno richiede ad amministrazioni che vogliono “fare di più con meno”. Allora gli esempi, i casi, gli apprendimenti possono essere assai più efficaci di ogni altra cosa.

3. IL PROGRAMMA NAZIONALE E I PROGETTI DI CAMBIAMENTI NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

3.1 Le funzioni e attività del programma

La proposta che formuliamo è **un programma nazionale di promozione, animazione, supporto e diffusione di progetti esemplari di riorganizzazione di singoli “pezzi” delle amministrazioni dello Stato, ossia piani di cambiamento precisi che ottengano simultaneamente, in tempi brevi, miglioramenti non incrementali di efficienza (riduzione dei costi e aumento della produttività), di efficacia (miglioramento del servizio), di qualità (soddisfazione dei clienti), di valorizzazione professionale del lavoro pubblico, di relazione positiva con il contesto economico e sociale del paese.**

Ad esso abbiamo attribuito l'acronimo di **Acropolis**: questo termine è stato scelto per simboleggiare un luogo di guida di azioni positive ad alta visibilità pubblica, di protezione dei migliori valori della Pubblica Amministrazione, di difesa dei diritti e dei bisogni dei cittadini, delle funzioni istituzionali dello Stato, della sua economicità. Abbiamo proposto anche un logo (che un grafico dovrà rivedere se venisse accolto) che simboleggia un percorso di azioni e di apprendimenti per accompagnare le amministrazioni “out of box”, ossia per operare marcati miglioramenti di prestazioni e di relazioni con il contesto socio-economico del paese e non solo al proprio funzionamento interno.

Il Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato, come abbiamo visto, attiva un insieme di progetti e piani di azioni delle Pubbliche Amministrazioni Centrali che vogliano riorientarsi al potenziamento dei sistemi di regolazione, alla qualificazione dei servizi, alla gestione per processi, al monitoraggio della qualità dei servizi e della soddisfazione dei cittadini, alla qualità della vita di lavoro professionale attraverso una modifica della struttura e del modo di operare. Tali progetti orientati a risultati finali possono essere progetti multilivello, che coinvolgano per un verso l'Unione Europea e per l'altro Regioni e Enti Locali.

Il Programma si candida ad essere un programma importante ma con precisi limiti di portata. In questi anni sono stati sviluppati due tipi di programmi:

- *programmi trasversali* ossia programmi di sviluppo di infrastrutture (ad esempio: programmi di e-government, programmi di formazione, programmi di valutazione e mobilità delle risorse umane, costituzione di infrastrutture immateriali (communities di dirigenti e funzionari, etc.): essi **non** saranno oggetto del Programma proposto;
- *programmi di trasformazioni focalizzate, attraverso la predisposizione di precisi piani di cambiamento*, ossia promozione e supporto a cantieri localizzati affidati alla

responsabilità di dirigenti e funzionari di una singola Amministrazione Centrale o locale, supportati da un *endorsment* politico e da un presidio centrale: essi **sono** oggetto del Programma proposto.

Nell'analisi condotta abbiamo esaminato **programmi nazionali** come il *Next Step* inglese che ha attivato agenzie autonome legate all'azione di governo attraverso piani di *spending reviews*, il programma di *Reinventing Government* americano, che ha promosso una serie di progetti localizzati di riorganizzazione dai risultati molto rilevanti. Anche il caso italiano dell'Amministrazione delle Entrate rappresenta un caso di vasto **progetto di riorganizzazione** promosso e portato a termine davvero (una riforma realizzata) dall'interno dell'Amministrazione, riguardante a 360° tutti gli elementi di missione, organizzazione, tecnologia, persone e soprattutto realizzato attraverso un processo accurato, rendendo l'Amministrazione delle Entrate una organizzazione non meno efficiente, efficace e trasparente delle migliori grandi organizzazioni private.

Dalle pagine che seguono apparirà chiaro il carattere distintivo della proposta. Occorre precisare forse subito cosa rientra e cosa non rientra in questa idea delle **trasformazioni focalizzate, attraverso la predisposizione di precisi piani di cambiamento**.

Non vi rientrano i progetto di riorganizzazione macrostrutturale o procedurale, nei quali si attende che “gli effetti verranno”.

Non vi rientrano i progetti informatici relativi a singole amministrazioni, anche di dimensione e di durata assai consistenti. Essi, realizzati per lo più da società di servizi informatici e di consulenza, si sono mossi da capitoli di servizi che richiedevano una fornitura, per lo più chiavi in mano, di sistemi operativi funzionanti: procedure, sistemi di amministrazione, sistemi di controllo di gestione, sistemi di gestione dei dati sul personale, quasi tutti sostenuti da sistemi informatici. Al di là delle esigenze di controllo della dimensione e della regolarità della spesa, spesso questi progetti sono stati, come si indica nel capitolo 5.2, un “*technical success but business failure*”, ossia non hanno raggiunto gli scopi per cui erano stati progettati e meno che mai che mai hanno impresso alle Amministrazioni “cambi d'angolo” nei loro processi di modernizzazione e cambiamento. Qui basti dire che essi sono stati per lo più interventi basati su specifiche ristrette, che hanno riguardato dimensioni specifiche e limitati di processi e tecnologie (magari con l'attesa che esse fossero la “leva” chiave) e che hanno visto poco o nessun coinvolgimento dei dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni, se non nella veste di redattori di capitoli di gara e di controllori dell'esecuzione dei contratti a norma di capitolo.

Non vi rientrano neppure i programmi di formazione soprattutto per la grande maggioranza dei dipendenti pubblici, che hanno impegnato un alto numero di giornate d'aula o di altre offerte formative. Esse, per lo più appaltate all'esterno, raramente sono state connesse con il cambiamento organizzativo, con due esiti negativi spesso registrati (tranne che per i corsi strettamente tecnici): insegnare ai dipendenti pubblici idee e concetti manageriali anche importanti ma che non potevano essere praticate (per la mancanza di intervento sulle altre dimensioni del sistema); assegnare ai dirigenti la limitata funzione di definire specifiche generiche di formazione, di effettuare un controllo solo sulla dimensione quantitativa della fornitura e di effettuare operazioni di *vendor rating*.

Un programma nazionale quale quello che proponiamo dovrà presentarsi come una proposta distintiva ed efficace, con una sua “anima” e una sua netta personalità culturale. Dovrà possedere una alta visibilità: in una parola un programma che meriti di essere parte significativa di un programma di governo. Dovrà incoraggiare, diffondere e proporre modelli

organizzativi non omogenei ma innovativi ed efficaci, dovrà favorire l'adozione di metodologie robuste di promozione, animazione, supporto di progetti esemplari, di loro generalizzazione, di disseminazione di una moderna cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche e delle buone pratiche. *Last but not least*, il programma dovrà individuare, incoraggiare e premiare una classe di dirigenti e funzionari pubblici capaci di leadership forte sui cambiamenti, che siano umili ma forti *champions* di un cambiamento culturale e professionale della dirigenza pubblica.

Pensiamo a progetti nei quali vengano progettate e realizzate organizzazioni efficaci e efficienti, che utilizzino le tecnologie come fondamentale fattore abilitante, che attivino processi di formazione efficace delle persone: in una parola progetti in cui organizzazione, tecnologia e persone siano ottimizzate congiuntamente.

Il Programma Nazionale, comunque lo si vorrà poi denominare, non è “la riforma della Pubblica Amministrazione”, ma è l'avvio di una serie di interventi di forte impatto, un processo che generi risultati rimarchevoli più che un piano compiuto. Esso segmenta il problema dell'innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni sulla base della disponibilità e delle risorse delle singole amministrazioni ad essere attrici di un cambiamento che le riguarda, in base a specifiche priorità, obiettivi politici, risorse, opportunità.

Tale programma dovrà perseguire i seguenti obiettivi:

- obiettivi primari di miglioramento tangibile delle politiche, dei servizi e dei processi di regolazione, nonché di riduzione dei costi delle pubbliche amministrazioni e di valorizzazione dei lavoratori che in esse operano;
- obiettivi secondari di creazione di risorse professionali per lo sviluppo delle pubbliche amministrazioni, di sviluppo della ricerca scientifica da parte delle Università e degli istituti di ricerca, di potenziamento e qualificazione dei servizi nei settori della formazione, della comunicazione e della consulenza.

Vedremo nel paragrafo 4 l'articolazione della nostra proposta in merito alle funzioni e al presidio di tale Programma Nazionale. Esaminiamo in questi paragrafi la natura dei piani di cambiamento e di riorganizzazione che il programma dovrebbe promuovere e supportare.

Per questo tale programma dovrebbe avere le seguenti funzioni o classi di attività:

1. formulare su base triennale un piano/programma delle iniziative che si intende promuovere, incoraggiare e incentivare finanziariamente, ossia un insieme di progetti di cambiamento definiti dagli organi di indirizzo politico, presentati dalle singole amministrazioni o proposti dai responsabili del programma stesso e selezionati sulla base di precisi criteri (**un piano di progetti esemplari di amministrazioni che operano meglio e costano meno**);
2. monitorarne i risultati in termini economici, di qualità dei servizi, di soddisfazione degli utenti, di impegno e qualità della vita di lavoro dei lavoratori (**un sistema per rilevare e valorizzare i risultati tangibili ottenuti**);
3. proporre e condividere con le Amministrazioni impegnate soluzioni sulla struttura e il funzionamento organizzativo e approcci metodologici che siano allo stato dell'arte internazionale (**un "approccio italiano al change management di respiro internazionale" e alla "gestione strategica del cambiamento"**);

4. svolgere un ruolo propositivo nel promuovere comunità manageriali e professionali fra gli attori del cambiamento e favorire la elaborazione e diffusioni di buone pratiche e di metodologie (**una comunità di innovatori della Pubblica Amministrazione**);
5. fornire o promuovere supporto tecnico-scientifico di qualità per la pianificazione, progettazione, implementazione dei cambiamenti (**una centro di *internal consulting* della Pubblica Amministrazione molto qualificata di sostegno ai progetti**);
6. favorire la formazione di ruoli professionali di “agenti del cambiamento nelle Pubbliche Amministrazioni” disponibili ad una opportuna mobilità (**una comunità di nuove figure professionali innovative, quasi dei *clerici vagantes* opportunamente riconosciuti e remunerati**);
7. rilanciare con le università e i centri di ricerca lo studio sul cambiamento delle pubbliche amministrazioni, come area legittimata e importante di ricerca e sperimentazione (**una officina di risorse culturali per l'innovazione**);
8. concepire e sostenere sistemi di informazione e scambio di conoscenze su concetti, architetture, soluzioni, metodi adottati nell'ambito del programma (un sistema di *knowledge management* per il cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni) e forme di comunicazione mediatica verso il pubblico (**comunicare il cambiamento ai cittadini alimentando il ciclo virtuoso della trasformazione**).

L'avvio dei processi di riorganizzazione deve essere sistematicamente preceduto per ciascuna amministrazione da un “**piano di riorganizzazione**” che leghi tra loro strettamente missioni e configurazioni organizzative, dettagli obiettivi e prestazioni attese, risorse necessarie, soggetti che si assumono la responsabilità di guidare il cambiamento. Verranno indicate le modalità di realizzazione, le **sperimentazioni mirate e attentamente monitorate**, in grado di garantire che le nuove forme di organizzazione siano effettivamente capaci di assicurare gli obiettivi di miglioramento contenuti nel piano stesso.

Un programma nazionale di promozione dei cambiamenti dovrà attivare cantieri che scelgano la propria via. Questo programma di cambiamento non deve abbracciare specifici approcci e metodi, ma certamente deve avere scopi economicamente e socialmente rilevanti, deve promuovere l'allontanamento dal modello della burocrazia classica e dall'organizzazione scientifica, deve attivare processi di cambiamento che generino impegno e partecipazione.

Nel caso della Agenzia delle Entrate sono presenti innovativi obiettivi, paradigmi organizzativi e modalità di gestione del cambiamento.

- a) Gli obiettivi principali furono il recupero dell'evasione fiscale, la riduzione dei costi e il miglioramento dell'efficienza, il miglioramento del servizio al contribuente.
- b) I paradigmi di organizzazione furono la gestione per processi *end to end*, le tecnologie a supporto del front end, il lavoro di gruppo, la professionalizzazione del personale, la *citizen relationship management*.
- c) I processi di cambiamento principali adottati furono la costituzione di un gruppo di dirigenti impegnati in prima persona nel cambiamento, il partire dal concepire una architettura integrata di obiettivi, organizzazione, tecnologia e gestione delle persone

prima di addentrarsi nella progettazione di dettaglio di procedure e tecnologie; l'adozione di un approccio sperimentale (vedere come funzionavano alcune sedi progettate con i nuovi criteri); la cura dei processi di diffusione; la formazione a tappeto.

La proposta che avanziamo è quindi quella che un Programma Nazionale debba promuovere i Progetti che le vengono proposti selezionandoli sulla base di tre criteri chiave.

1. Il **rilievo degli obiettivi proposti, che dovranno essere sfidanti e dovranno includere alte prestazioni** economiche, istituzionali, di servizio, di gestione delle risorse umane. In una parola dovrà essere proposto un vero e proprio “piano di sistema”. Per questo il Programma Nazionale si doterà di una appropriata metodologia di valutazione di questi piani (par 3.2).
2. La **innovatività e completezza delle soluzioni organizzative ipotizzate**. La funzione dei progetti sarà quella di cambiare in modo permanente i modelli organizzativi e comportamentali, in modo che essi generino anche nel futuro continui risultati positivi senza più bisogno di progetti ad hoc. (par 3.2).
3. Le **modalità di cambiamento pianificato e partecipato**. Saranno indicate le modalità per gestire il processo di cambiamento: progettazione, sperimentazioni, realizzazione e il format e l'organizzazione temporanea per realizzare il cambiamento.

I tre criteri chiave per selezionare i progetti da promuovere, valutare, supportare

a) Sfidanti e realistici obiettivi economici, istituzionali, di servizio, di gestione delle risorse umane

- Cambiamenti che generino risultati rilevanti, integrati e tangibili
- *No ai libri dei sogni o ai progetti perfezionistici e autoreferenziali*

b) Innovatività e completezza delle soluzioni organizzative ipotizzate

- Progetti sistemici e innovativi che cambino in modo integrato le dimensioni del sistema e i modelli organizzativi e comportamentali, in modo da generare nel futuro continui risultati positivi senza bisogno di azioni ad hoc
- *No a progetti senza un'”anima”, che propongano modelli burocratici e tayloristici, no a progetti centrati solo su una dimensione isolata del sistema*

c) Modalità di cambiamento pianificato e partecipato

- Progetti
 - concepiti e sviluppati dai dirigenti delle Amministrazioni con una partecipazione positiva dei lavoratori
 - che partano da problemi e obiettivi ben definiti
 - che definiscano prima i principi e le architetture di organizzazione-tecnologie-persone funzionali alle strategie e internamente integrate e solo dopo le soluzioni tecniche
 - che prevedano la sperimentazione con progetti pilota
 - che valorizzino il cambiamento continuo e il cambiamento delle prassi di lavoro
- *No ai progetti affidati chiavi in mano alle società di consulenza e informatica*

3.2. Il primo criterio di selezione e promozione dei piani di cambiamento: la valutazione degli obiettivi

Il primo criterio di valutazione dei piani di cambiamento riguarderà il **buon equilibrio degli obiettivi funzionali, economici e sociali, in modo da sviluppare “organizzazioni sostenibili”** o come preferiamo chiamarle “organizzazioni integrali”, ossia organizzazioni che perseguono in modo integrato elevate performances economiche tecniche e sociali, che operano concretamente per proteggere e sviluppare l'integrità degli stakeholders (cittadini, clienti, lavoratori, istituzioni, comunità), che non danneggiano ma migliorano l'ambiente fisico, economico e sociale.

Gli obiettivi, che sono **la linea conduttrice dell'azione di riorganizzazione**, dovranno

- essere significativi rispetto agli obiettivi governativi di miglioramento delle performances istituzionali, di contenimento della spesa e di miglioramento dei servizi
- promettere un forte ritorno sull'investimento
- ad essi dovrà essere finalizzato tutto il processo di cambiamento (dal programma all'impegno e alla condivisione): “non si cambia per cambiare”
- essere realistici
- deve essere provata l'adeguatezza delle risorse impegnate
- essere monitorati.

Essi dovranno essere **precisamente quantificati** ed espressi in termini di indicatori misurabili, accuratamente monitorati attraverso metodologie robuste, dovranno essere indicate chiaramente le responsabilità di chi le realizza e le controlla.

Un punto specifico riguarda il tema dei risparmi di spesa: le risorse del sistema organizzativo di una Pubblica Amministrazione sono per definizione sempre inferiori a quello che si vorrebbe: fare di più con meno (per esempio aumentare la produttività e ridurre gli sprechi, quello che i giapponesi chiamano *muda*, ossia quello che non dà valore al cittadino o al cliente), è un percorso seguito da imprese e pubbliche amministrazioni in tutto il mondo. I progetti dovranno proporre e realizzare condizioni strutturali e culturali per **usare bene le risorse e aumentarne il valore**: pensiamo in particolare alle persone che devono essere messe in un contesto organizzativo, culturale che le induca ad essere efficienti, minimizzando la frequenza e il costo di azioni sanzionatorie che tuttavia vanno adottate quando altri mezzi non sono stati sufficienti.

3.3. Il secondo criterio di selezione e promozione dei piani di cambiamento: la innovatività e completezza delle soluzioni organizzative proposte

Le nuove organizzazioni negli ultimi trenta anni hanno adottato idee diverse da quelle ereditate dalla burocrazia weberiana e dall'organizzazione scientifica del lavoro. Un Programma di Cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni deve promuovere e premiare **modelli organizzativi moderni** diffusi largamente non solo nelle organizzazioni private ma anche nella Pubblica Amministrazione. Non ci soffermeremo su questi se non per dire che nelle aule di formazione e nelle slides dei consulenti si è sprecata una dose elevata di retorica manageriale sui nuovi modelli organizzativi, belle idee ma poco attuate.

In un Programma Nazionale il cambiamento di “**cambio d'angolo**” da paradigmi basati sulla organizzazione burocratica e sul taylorismo a nuovi modelli ha una funzione culturale,

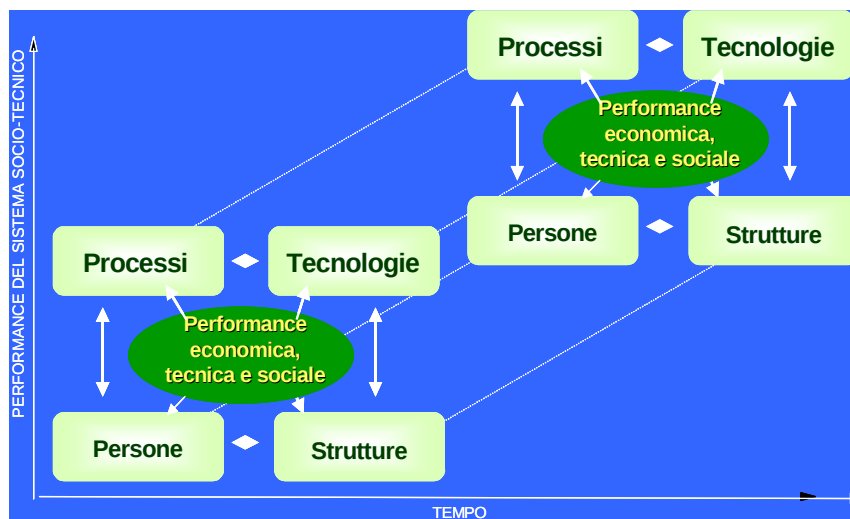
di rappresentazione e di mobilitazione, ma è meglio declinare questo cambio d'angolo nei termini di esempi, casi, buone pratiche.

Il Programma Nazionale, ad esempio, valuterà con favore i progetti che prevedano l'introduzione di unità organizzative di processo versus quelle puramente funzionali. Apprezzerà la costituzione e lo sviluppo di team (team faccia a faccia e team remoti, team permanenti e team ad hoc). Giudicherà positivamente l'attivazione di strutture per il governo e l'innovazione dei processi, trasversali alle partizioni funzionali come i *process owners*. Un progetto andrà ben valutato se dà vita a strutture orientate all'innovazione e al miglioramento, come gruppi di progetto, gruppi per il miglioramento continuo, circoli di qualità e altri. Sarà apprezzata l'attenzione assicurata alle comunità professionali e di pratica. Saranno ben considerati gli sviluppi di modalità interfunzionali di gestire le organizzazioni, le modalità eccellenti di esercizio della leadership e del coordinamento/controllo, le organizzazioni a matrice, e tutto ciò che tende a semplificare e ridurre il carattere gerarchico e verticale delle burocrazie. Programmi di sviluppo dei "lavoratori della conoscenza" saranno materia di particolare apprezzamento.

L'outsourcing e la concentrazione sulle *core competence*, un giusto equilibrio fra *make and buy*, andranno incoraggiati.

La riconfigurazione delle relazioni fra le organizzazioni, le alleanze, lo sviluppo di relazioni collaborative con i fornitori, il ridisegno della logistica e soprattutto le tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno modificato i confini delle organizzazioni: esse conducono allo sviluppo o al potenziamento di "organizzazioni a rete" e di "reti di organizzazioni", che vanno progettate e sviluppate.

Il cambiamento non è il susseguirsi di "parole magiche" e *business fads* ma il passaggio armonico di un sistema complesso (fatto di processi, strutture organizzative, tecnologie, persone) da uno stadio 1 a uno stadio 2 che contenga, ove possibile, un nuovo paradigma.



Le dimensioni attivate dai progetti di cambiamento

Il Programma Nazionale promuoverà o sosterrà progetti che riguarderanno intere amministrazioni in modo da generare risultati consistenti, ma potranno iniziare con progetti pilota o programmi di miglioramento continuo, come diremo nel par. 3.6.

In ogni caso essi dovranno incidere effettivamente sulle organizzazioni delle singole amministrazioni, e in particolare su tutte e tre le dimensioni fondamentali della loro organizzazione: sulla **ottimale configurazione dei soggetti organizzativi della Pubblica Amministrazione**, sulla eccellenza della **attività organizzatrice**, sulla innovazione della **struttura e configurazione del sistema complessivo (composto da organizzazione, tecnologia, persone)**.

Il Programma Nazionale promuoverà sosterrà piani di cambiamento che incidano effettivamente su tutte e tre le dimensioni delle singole amministrazioni

1. **configurazione istituzionale del soggetto organizzativo**, *ad es costituzione di agenzie, enti economici, SpA, etc*
2. **attività organizzatrice**, *ad es tutto ciò che consente di realizzare efficienza e efficacia come leggi, procedure, sistemi informatici, etc, ma anche attivazione e valorizzazione di conoscenze esperte e tacite, pratiche individuali e di gruppo, comunità professionali e di pratiche etc*
3. **configurazione organizzativa**, *ossia coerenza interna e appropriatezza alla missione delle dimensioni organizzative chiave e delle loro relazioni essenziali per conseguire gli scopi dell'organizzazione.*

1. **Valutazione della ottimale configurazione del soggetto organizzativo** Il Programma favorirà lo sviluppo di soggetti organizzativi massimamente responsabili nel perseguimento dei propri obiettivi e autonomi nella gestione delle risorse assegnate. Per questo motivo al paragrafo 4 proporremo il modello delle agenzie con tutta la flessibilità che tale modello comporta come la configurazione istituzionale preferibile. Questi cambiamenti dovranno ovviamente essere costruiti per legge così come altre misure che modificano il perimetro e la personalità giuridica di un Ente, come ad esempio fusioni di enti con missioni analoghe. Non occorre invece una legge per rendere le attuali strutture più responsabili e autonome. Possono operare con responsabilità e autonomia anche Dipartimenti (come testimoniato dall'inizio della vicenda della unificazione degli Uffici delle entrate), Servizi (come i Centri di Servizio Scolastico), come gli Uffici (che assicurino servizi end to end), Gruppi di lavoro, Team etc. Vi sono anche casi di istituzioni multilivello che, anche senza avere una personalità giuridica, in alcuni casi operano come se fossero un soggetto collettivo (ad esempio reti di sistemi educativi, reti di istituzioni sul territorio etc).
2. **Valutazione della eccellenza della attività organizzatrice.** Molti dei problemi di efficacia, di efficienza, di servizio delle Pubbliche Amministrazioni derivano da un deficit di attività organizzatrice, ossia “qualcosa che non va nell'ordinare le attività nel tempo, nello spazio e nell'impiego delle risorse”. Ciò non dipende da alcun peccato originale della pubblica amministrazione: molti asili, posti di polizia, ospedali, uffici anagrafe pubblici funzionano meglio di molte officine, uffici, negozi privati. La “disorganizzazione”, l'inefficacia, l'inefficienza dipendono piuttosto dalla autoreferenzialità dell'azione, che talvolta prescinde dai risultati, dai servizi ai cittadini.

L'attività organizzatrice può derivare da leggi, procedure formali, prescrizioni gerarchiche, processi incapsulati nei sistemi informatici, etc, ma per lo più l'attività organizzatrice è il frutto delle conoscenze esperte e tacite, di competenze, di esperienze, di memorie, di intuizioni, di pratiche individuali e di gruppo, ossia della conoscenza e della capacità di attivare processi di apprendimento. Insomma verranno valutati i progetti che presentano proposte per migliorare i **paradigmi dell'azione, i valori ed etica del lavoro, le competenze, che sono fonti di un "ben organizzare" altrettanto quanto atto normativi.**

Il programma Nazionale valuterà positivamente quei progetti che propongono di promuovere **forme di organizzazione del lavoro** per migliorare la attività organizzatrice e l'eccellenza delle prassi. Verranno valutate le azioni per potenziare l'impegno a svolgere bene un compito, agire per processo ossia per risultato, lavorare in forte relazione con gli altri: guardar fuori e non dentro. La radice di una buona attività organizzatrice si ritrova non tanto in messaggi formativi quanto in **processi e ruoli ben disegnati e ottimamente "agiti".**

Nelle migliori esperienze e nelle organizzazioni pubbliche e private viene promossa e organizzata la **partecipazione** a tutti i livelli a identificare problemi, trovare soluzioni, proporre miglioramenti continui, a produrre innovazioni (anche e in particolare da parte di chi è a contatto con il cliente esterno o interno, *front office* o *ghemba*). Organizzare per la dirigenza vuol dire sempre meno pensare a tavolino a come far funzionare meglio le cose e sempre di più a stare sul campo (come dicono i giapponesi *ghenci gembutsu* ossia stare nei processi operativi, o come dicono gli anglosassoni *go and see for yourself, get your boots dirty* ossia andare a vedere e sporcarsi le mani).

L'organizzare tende a condurre un sistema da uno stato di disordine a uno di maggior ordine, ma la rottura di un paradigma consolidato (pensare *out of box*) talvolta può infatti portare a riorganizzare in modo migliore l'esistente: nei progetti saranno apprezzate **le azioni per incoraggiare il rischio più che non punire l'errore operativo.**

3. **Valutazione della innovazione nella struttura e configurazione del sistema (organizzazione, tecnologia, persone).** Organizzare è portare a unità elementi dispersi. Tutte le organizzazioni hanno un modello più o meno stabile dei componenti dell'organizzazione e delle relazioni tra le persone e le cose per conseguire uno scopo. Molte sono le metafore usate per descrivere i componenti e la struttura di una organizzazione: l'organizzazione come macchina, l'organizzazione come organismo, l'organizzazione come sistema aperto e molte altre. In ogni caso l'organizzazione è un artefatto sociale, ossia una costruzione umana che viene ideata, progettata, realizzata, gestita, vissuta, modificata.

Il Programma Nazionale **valuterà con particolare attenzione i progetti che:**

- a) Esprimano principi, valori e soluzioni tesi a superare **paradigmi di struttura e configurazione troppo rigidi e meccanici** e invece tendano ad adottare modelli flessibili, basati sulla conoscenza, sul controllo dei processi, sull'adattamento e sull'innovazione.
- b) Non siano unilaterali, ossia non si affidino ad una sola delle componenti della struttura e configurazione del sistema: ad esempio alle sole macrostrutture, tecnologie, procedure, metodologie di gestione del personale. Esse adoperate da sole non sono mai *key weapons* ma fonte di distorsione e inefficienze. Buoni vanno

considerati quelli che **tengano conto di tutte le dimensioni di un sistema e delle loro relazioni**, anche quando molti di loro non sono oggetto di cambiamento, ossia siano progetti integrati.

La **configurazione organizzativa** di una Pubblica Amministrazione è certamente quella di una burocrazia. Ma essa può diventare una burocrazia orientata ai servizi, ai processi, alla valorizzazione delle risorse e soprattutto può diventare una “burocrazia che apprende”. Verranno valutati con favore i **progetti che propongono significative modalità di progettare e sviluppare i seguenti elementi, in modo integrato e adeguati alla missione**, e in particolare attivare le seguenti classi di azioni.

- **Sviluppare processi semplificati e interiorizzati.** I processi (che non sono le procedure) ma la sequenza di eventi adeguatamente concepiti, concretamente realizzati che trasformano gli input in output (quasi sempre servizi al cliente esterno o interno) attraverso l'impiego di lavoro e tecnologia. Lavorare per processi richiede di ripensare i processi rendendoli più semplici e soprattutto di rendere sempre visibile il risultato alle persone (i processi devono stare nella testa delle persone).
- **Disegnare ergonomicamente i compiti e le prassi di lavoro che ottimizzano l'interazione con i sistemi tecnologici.** Per le persone, i processi o le loro porzioni diventano *attività lavorative, i tasks*, che richiedono conoscenze e competenze, abilità sensorio-motorie, sudore, tempo e che vengono svolte il più delle volte con altri e in rapporto con il sistema tecnologico (interfacce uomo-macchina). Per la grande maggioranza delle posizioni più operative delle amministrazioni pubbliche le attività sono progettate male, spesso prive di senso, fonte di inefficienza, insignificanza, supportate da interfacce poco efficienti e poco amichevoli, etc. Vanno incoraggiate azioni di *job e interaction design*.
- **Sviluppare team e comunità di pratica efficaci.** Le *microstrutture* sono unità organizzative minuscole costituite da insiemi di attività, tecnologie e uomini che realizzano effettivamente i processi: reparti, uffici, team, comunità professionali. Ricostruire ambienti di lavoro integrati esposti al rapporto con il cliente interno ed esterno è necessario, nelle amministrazioni non meno che nelle imprese.
- **Progettare e realizzare ruoli integri e professioni significative.** *Ruolo* è un sistema di senso: ciò che ciascuno fa in vista di un risultato, nelle sue relazioni con gli altri, all'interno di un determinato contesto tecnico-organizzativo. Senza ruoli cui siano assegnati risultati misurabili, che vivano delle relazioni con le altre persone e le tecnologie, che abbiano responsabilità, è assai difficile costruire impegno, responsabilità, identità e sistemi professionali. La povertà, ambiguità, nella definizione dei ruoli è una delle fonti del disimpegno di molti impiegati della Pubblica Amministrazione che non trovano sfida e senso nelle attività svolte e che, se possono, lavorano poco e male. Il riconoscimento sociale, il percorso formativo, la mobilità costituiscono *professioni nelle organizzazioni* da sviluppare.
- **Potenziare i sistemi di direzione.** I progetti devono prevedere i modi di potenziare i *sistemi di direzione*, sia quelli basati sui programmi (che nelle organizzazioni moderne sono sempre più sostenuti da sistemi informativi), che sulla gerarchia, che sulla leadership e sull'adattamento reciproco. Il fallimento del sistema di controlli interni descritto nel par. 1 è un esempio che richiede una correzione normativa. La comunità direzionale e la leadership sono anche il risultato di processi sociali e culturali che vanno curati sul lungo periodo: più della formazione conta la costruzione sociale dei gruppi dirigenti e lo sviluppo delle persone chiave.

- **Sviluppare macrostrutture centrate sui processi, semplici e piatte.** Le *macrostrutture* sono unità organizzative estese che fissano i confini delle risorse e dell'allocazione del potere e dell'autorità in un'organizzazione: esse si estrinsecano attraverso disposizioni organizzative, organigrammi, funzionigrammi. In esse ciò che è più visibile è la gerarchia. Questa dimensione è quella che appassiona di più (lì sta il potere e il controllo attivo e passivo). Questa è la dimensione che molti (e non solo nella Pubbliche Amministrazioni) considerano riduttivamente essere l'organizzazione tout court. Ma le macrostrutture da sole non sono sufficienti a “fare avvenire le cose”: nessun nuovo organigramma da solo genera il cambiamento. Esse per questo devono essere orientate ai processi semplici, con pochi livelli gerarchici.
- **Disegnare sistemi di gestione del personale basati sulla partecipazione ai processi di lavoro.** La *gestione delle persone* è il carburante essenziale di ogni organizzazione: i diversi modelli di selezione, retribuzione, inquadramento, formazione, carriere, espulsione, relazioni industriali caratterizzano i diversi tipi di organizzazione e ne assicurano il funzionamento. E' una dimensione fondamentale ma i suoi scopi (motivare, amministrare con equità, valutare, ecc) sono raggiungibili solo in modo integrato con gli altri elementi dell'organizzazione. Spesso è un processo o un ruolo ben disegnato ciò che rende efficace un incentivo positivo o negativo, e viceversa.
- **Sviluppare le dimensioni intangibili delle organizzazioni.** Una componente importantissima della configurazione organizzativa è costituita dalle *strutture latenti*: culture organizzative (valori, artefatti, credenze), comunità di pratica e professionali, interazione fra organizzazione e sistema sociale esterno alle organizzazioni, sistemi di senso e altro.

In una parola un progetto dovrà dichiarare con precisione su quali di questi elementi concentrerà i propri sforzi, con quali ipotesi e con quali impegni.

Il Programma proposto non raccomanderà nessun modello organizzativo standard ma raccomanderà

- a) completezza e integrazione,
- b) concretezza dei risultati.

Verrà valutata nei singoli progetti quale attenzione è stata assegnata ad alcune dimensioni di solito particolarmente critiche dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni:

- i processi, che vanno progettati in funzione del servizio e del suo destinatario
- i sistemi di customer care che vanno centrati su misure di customer satisfaction
- le strutture organizzative che vanno semplificate
- i sistemi di pianificazione e controllo (valutazione dei servizi, valutazione dei dirigenti) che devono servire a chi dirige
- i sistemi di gestione del personale, e in particolare le modalità di assunzione e licenziamenti, il sistema professionale e delle competenze necessarie, i sistemi di valutazione e premianti, che vanno resi operativi
- le tecnologie che vanno rese più usabili
- i sistemi di comunicazione interna ed esterna, che devono essere efficaci e trasparenti.

3.4. Il terzo criterio di selezione e promozione dei piani di cambiamento: le modalità di cambiamento pianificato e partecipato

Il Programma di Cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni valuta e supporta i singoli progetti non solo dal punto di vista degli obiettivi (**perché cambiare**) e delle soluzioni organizzative proposte (**che cosa cambiare**) che abbiamo visto nei paragrafi 3.1 e 3.2, ma anche dal punto di vista del processo di cambiamento (**come cambiare**), che tratteremo qui di seguito.

Le modalità di cambiamento proposte sono quelle che:

- partano da problemi e obiettivi ben definiti;
- prevedano forme di organizzazione temporanea focalizzate al cambiamento;
- dispongano e attivino un gruppo dirigente energico e coeso orientato agli obiettivi;
- prevedano forme di partecipazione e coinvolgimento;
- definiscano - prima di entrare nel dettaglio e negli alti costi della progettazione analitica dei procedimenti e delle tecnologie applicative - i principi e le architetture di organizzazione-tecnologie-persone;
- siano sperimentati in progetti pilota;
- valorizzino il miglioramento continuo.

I progetti saranno valutati in base ai processi di gestione del cambiamento che essi si ripromettono di attivare. Verranno proposti dieci aspetti principali da prendere in considerazione. Esaminiamoli in dettaglio:

1. i progetti valutati positivamente saranno quelli proposti da un **gruppo dirigente determinato e coeso**. I progetti saranno proposti e guidati da dirigenti e funzionari motivati e impegnati, dotati di leadership. Essi, come i leader delle organizzazioni private e pubbliche più ammirate nel mondo, agiranno sulla base di tre criteri semplici e fondamentali: *obiettivi* (che devono essere di valore, vantaggiosi e condivisi per tutti gli stakeholders), *processi* (modi di operare che devono generare innovazione, efficaci e efficienza) e *persone* (che devono essere abilitate e impegnate);
2. i *piani e i progetti saranno attivati attraverso strutture ad hoc*, promuovendo competenze professionali interne alle singole amministrazioni e avvalendosi solo in modo sussidiario di consulenza esterna (che dovrà essere “consulenza abilitante”). Verrà richiesta la presentazione di un *format utilizzabile per l’accompagnamento dei processi concreti di cambiamento* basato su apprendimento continuo, valutazione, sviluppo di capacità dei dirigenti e dei lavoratori, monitoraggio della *citizen satisfaction*, partecipazione al miglioramento continuo, comunicazione e risposta al cittadino;
3. alcuni progetti richiederanno sinergie fra Stato, Regioni, Enti Locali e *dovranno tendenzialmente essere condivisi fra soggetti politici diversi, dirigenza e forze sociali, cittadini*. I progetti dovranno proporre il modo di **gestire progetti multilivello** per facilitare la collaborazione fra questi soggetti.
4. i progetti sono come ripetiamo fin dall’inizio focalizzati sugli *obiettivi misurabili*. Verrà richiesto di non definire obiettivi astratti ma di trasformare problemi e disfunzioni in requisiti precisi per il miglioramento, su cui **fissare obiettivi da misurare periodicamente e su cui comunicare con i cittadini**: creazione, sviluppo

e miglioramento dei sistemi di regolazione, dei servizi resi dalla Pubblica Amministrazione, riduzione dei costi, qualità della vita di lavoro, sostenibilità, e sviluppo locale, etc. Non proclami e parole ma miglioramenti misurabili.

5. Di questi progetti verrà valutato prevalentemente il “*come*” (conseguire efficienza, miglioramento del servizio, miglioramento della qualità della vita di lavoro, ossia come far funzionare l’amministrazione) ma anche gli scopi dell’amministrazione che saranno tanto più efficaci quanto vengano proposti e condivisi (*il cosa*) (ossia quali politiche di regolazione, *welfare*, servizi). Il “*come*” chiama in causa il lavoro e le responsabilità dei dirigenti, funzionari e impiegati della Pubblica Amministrazione che dovranno lavorare e far lavorare sempre più con orientamento al servizio, per processi, con efficienza, migliorando e innovando continuamente. Questo modo di lavorare fornisce esempi e attiva un cambiamento strutturale che tendano minimizzare i fenomeni patologici dei fannulloni e dei disonesti. Il “*cosa*”, oggetto della responsabilità politica, riguarda gli scopi, i valori, l’impiego delle risorse dell’amministrazione pubblica.

I progetti promossi da Acropolis dovranno mostrare come verrà gestita la relazione virtuosa fra il “come” e il “cosa”, creando sinergie fra le esperienze di management innovativo e i progetti di politica riformatrice. In pratica sui singoli progetti si possono creare sinergie positive fra politici riformatori e management pubblico innovativo, a condizione che ciò – come detto - avvenga su progetti concreti e obiettivi e risultati economici e sociali misurabili. Questa è la lezione appresa nel caso dell’Agenzia delle Entrate dove su due progetti concreti (l’Unificazione degli Uffici delle Entrate e la costruzione dell’Agenzia) si è realizzata una alleanza fra susseguenti Ministri di diverso colore politico ma portatori di progetti di riforma dell’Amministrazione Finanziaria e un corpo di dirigenti pubblici molto professionali e innovatori.

6. Verranno sostenuti o promossi quei *progetti di gestione strutturale del cambiamento*, capaci **sia di portare a compimento, valorizzare e integrare le innovazioni “trasversali” attuate o programmate nella Pubblica Amministrazione** (per esempio: *e-government*, *e-learning*, tecnologie ICT, semplificazione, formazione, valutazione dei dirigenti, funzionari e impiegati, etc.) **sia di progettare e realizzare in modo integrato nuovi sistemi di organizzazione, tecnologia e persone.** I progetti avranno *carattere strutturale*, nel senso che in tutti i casi toccheranno, lo ripetiamo ancora, in vario modo tutte le dimensioni del sistema: i sistemi di obiettivi e misure, i servizi, i processi, la macro-organizzazione, l’organizzazione del lavoro, le tecnologie, il disegno dei ruoli e delle professioni, la formazione e sviluppo del personale, la valutazione, come indicato nel paragrafo precedente. Si potrà partire anche da progetti pilota localizzati e sperimentali e piani di miglioramento continuo, che vengano utilizzati per fornire apprendimenti per concepire e gestire un piano di riorganizzazione dell’intero ente.
7. I progetti migliori saranno quelli che favoriranno e svilupperanno **prassi di lavoro virtuose**, senza aspettare il termine di un progetto. Si tenderà a **“praticare subito il cambiamento”**. Ad esempio: ascoltare il cittadino e fare azioni immediate; agire subito per eliminare sprechi; discutere ed imparare dagli errori; attivare positivamente atteggiamenti e comportamenti e disattivare invece pulsioni ostacolanti e distruttive; agire per obiettivi; lavorare in team per generare miglioramenti continui; controllo sociale dei comportamenti lavorativi trascurati e assenteistici.

8. Molti progetti richiedono la collaborazione dei privati, e in particolare delle società informatiche, di consulenza, di formazione, etc. Tali **servizi esterni dovranno essere abilitanti, ma non sostitutivi**. I progetti sperimenteranno inoltre anche **regole trasparenti di collaborazione pubblico privato**, che siano win-win.
9. L'*apprendimento organizzativo* sarà parte integrante dei progetti. La generazione di una massa critica e un circuito virtuoso di programmi, progetti specifici, miglioramento continuo, risultati avrà un effetto di apprendimento per le amministrazioni che non hanno realizzato progetti. I progetti dovranno indicare come prevedono di **favorire e organizzare il “contagio” di buone pratiche e soluzioni**, attraverso strumenti di comunicazione, premi, etc. Verranno resi disponibili i materiali per la comunicazione pubblica.
10. I **progetti dovranno mostrare la struttura, persone e programmi per favorire lo sviluppo di un frame scientifico e professionale innovativo** con la collaborazione delle Università e dei centri di ricerca; ad essi verrà richiesto di tornare a occuparsi di cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni e di contribuire ai progetti. Il *tema scientifico* che sostiene l'idea di Acropolis è che nella Pubblica Amministrazione sia possibile sviluppare e praticare una scienza e una pratica dell'organizzazione e della gestione delle persone, che ha dignità e originalità non inferiori a quella delle organizzazioni private. Essa non è un sottoprodotto delle *management sciences* delle imprese private. Essa non è importabile come le metodologie copiate dalle società di consulenza straniera. Le Pubbliche Amministrazioni possono contribuire, insieme con le imprese *made in Italy*, con le organizzazioni no-profit, con le multinazionali eccellenti, con i nuovi distretti della conoscenza, a sviluppare una Scienza dell'Organizzazione italiana con credibilità internazionale.

La novità scientifica dell'approccio che presentiamo è data dal tentativo di integrare, fin dalla fase un approccio di tipo istituzionale (giuridico e “politologico”) con uno di tipo organizzativo-“manageriale”, un approccio di politiche pubbliche con un approccio di change management.

Su cosa valutare i processi di gestione del cambiamento dei progetti

Saranno valutati positivamente i progetti capaci di:

1. promuovere la *leadership* di dirigenti e funzionari
2. costruire *strutture ad hoc* e *format* per l'accompagnamento dei processi e suscitare partecipazione
3. attivare quando necessario una *governance* multilivello
4. definire e misurare obiettivi
5. imparare a legare il “cosa” e il “come”
6. concepire e gestire il cambiamento come intervento strutturale
7. favorire virtuose prassi di lavoro
8. regolare le relazioni fra Pubbliche Amministrazioni e privati sulla base di integrità e alleanze win-win
9. generare *apprendimento* interno alla Pubblica Amministrazione e *comunicazione pubblica*
10. favorire un *frame scientifico e professionale innovativo* per favorire lo sviluppo di modelli post burocratici di organizzazione e di lavoro qualificato nelle Pubbliche Amministrazioni.

3.5. Le modalità di cambiamento pianificato e partecipato: i passi e il metodo

Le metodologie suggerite per la valutazione dei progetti sono quelle che rientrano nella tipologia della *Gestione dell'Innovazione e del Cambiamento Strutturale*, che sono diversi da quelli di carattere esclusivamente psicosociale. Queste metodologie tendono a supportare sia la pianificazione che la progettazione che il miglioramento del sistema. Esse curano altresì i processi sociali del cambiamento ad essi associati.

Gli oggetti dei progetti e le loro relazioni: architettura, progetti, realizzazione, un'unica spirale di apprendimento

L'ampiezza dei progetti promossi o supportati dal Programma Nazionale si riferisce a singole grandi amministrazioni (ad es. Agenzia delle Entrate, DPS, Inps, etc) ma il percorso per effettuare questi cambiamenti può avere diversi oggetti da cui partire.

Il punto di partenza di un progetto può essere

- la pianificazione di cambiamenti complessi di una intera amministrazione
- i progetti pilota
- i processi di realizzazione di miglioramento continuo in una singola grande organizzazione.

Invece di vederli però come tre aree, approcci o procedimenti distinti, sequenziali e gerarchicamente ordinati, è opportuno vederli come collegati da una spirale virtuosa di eventi di cambiamento strutturale e di processi di apprendimento. Questo apprendimento può essere originato da progetti esemplari (i nuovi Uffici Unici delle Entrate iniziarono con un progetto pilota che fornì elementi per verificare come poteva essere messo in pratica un diverso ruolo e organizzazione della Agenzia nel suo complesso) o in processi di

miglioramento continuo (i processi di miglioramento all'INPS – compresa la certificazione di qualità – insegnarono molto sui successivi cambiamenti di struttura e tecnologie per realizzarlo).

Con questo approccio di *Change Management* si rinuncia all'idea razionalistica che prima occorre pianificare, poi progettare e poi sperimentare: invece si può partire da qualunque punto di tali processi, apprendere dall'esperienza e accumulare ciò che si è appreso in una sorta di "memoria del sistema" in una organizzazione che apprende. Il cambiamento di struttura e il cambiamento culturale e professionale a loro volta attivano un apprendimento che crea le condizioni per successivi cambiamenti strutturali e culturali.

La questione della progettazione e dello sviluppo tecnologico ed organizzativo in una singola organizzazione si può porre così in termini radicalmente nuovi. La nuova organizzazione non viene progettata né attraverso una sequenza lineare top down, ma neanche attraverso un procedimento di puro adattamento e sperimentazione locale e mushrooming (come abbiamo detto paragrafo 2). Centrale invece è l'iniziativa (strategica, culturale, negoziale) dei soggetti, i processi di ideazione, prova, ingegnerizzazione e diffusione. Tutto ciò è molto importante per le caratteristiche specifiche e le complessità della pubblica amministrazione di cui abbiamo parlato nel paragrafo 2.2.

I passi del metodo

Le metodologie proposte dai progetti dovranno preferibilmente seguire i seguenti passi:

0. Definire i problemi di partenza, generare committenza sul progetto, costituire il gruppo dirigente
1. Definire le esigenze di partenza e fissare obiettivi misurabili
2. Condurre l'analisi ed effettuare benchmark e confronti internazionali
3. Rappresentare principi e architetture desiderabili
4. Valutare alternative

Solo dopo aver condotto questi passi è opportuno dare via libera a

5. Progettazione analitica
6. Eventuale conduzione di progetti pilota e attuazione
7. Attivazione di processi di miglioramento continuo, di formazione, di diffusione.

Le metodologie adottate dovranno rispettare un **processo organizzativo** in cui

- la costituzione della struttura del progetto sia predisposta con lo stesso rigore assicurato alle strutture permanenti
- la definizione di forme di partecipazione dei quadri e dei lavoratori allo sviluppo e miglioramento delle soluzioni sia parte essenziale
- la definizione delle forme di comunicazione interna e esterna sia definita fin dall'inizio.

E soprattutto

- la promozione dei modi con cui gli attori promuovono e guidano il cambiamento, stanno sul campo, ossia sorvegliano sia gli aspetti di contenuto che di metodo.

Esaminiamo alcuni di questi passi in dettaglio.

I bisogni e i problema di partenza

I progetti di Change Management possono iniziare da **bisogni e obiettivi** di diversa natura: li abbiamo indicati nel paragrafo 3.3. Spesso essi sono mal definiti e vanno riformulati: questa è la prima e più importante fase del progetto: riformulare il *presenting problem*.

La fase di analisi

Il Piano di Change Management Strutturale richiede l'analisi dell'organizzazione nelle sue dimensioni formali e latenti. Non richiede una riprogettazione completa ma un check up sugli aspetti di maggior rilievo che concernono le seguenti dimensioni e in particolare:

Strutture formali:

- organizzazione formale legale: leggi, regolamenti;
- organizzazione formale: organigrammi, procedure, mansionari, ordini di servizio, etc;
- organizzazione tecnica: sistemi tecnologici di produzione e di logistica, procedure amministrative e gestionali informatiche etc.

Strutture latenti e sistemi di regolazione sociale:

- processi sociali: sistemi di cooperazione, di organizzazione del lavoro, *team building*, etc;
- cultura istituzionale: *corporate identity*, responsabilità sociale;
- sistemi sociotecnici nei processi produttivi: gruppi di lavoro, team, cultura operativa, artefatti, valori, assunti di base, etc;
- tecnologie di supporto al lavoro: tecnologie della cooperazione, interfacce uomo-computer;
- comunità professionali: ruoli e professioni, sistema di sviluppo, gestione del mercato del lavoro;
- comunità di pratica: scopi, cultura, vocabolario, linguaggio;
- sistemi di relazione, *knowledge management* e *Citizen Relationship Management*.

La fase di progettazione

La progettazione raramente implica un totale ripensamento del sistema. Il più delle volte vanno riprogettati alcuni elementi, ma in modo integrato con gli altri elementi. Ad esempio:

- i processi fondamentali (i processi istituzionali dell'ente): a partire dalla riprogettazione dei servizi da erogare (nelle componenti fondamentali – le cure mediche in ospedale - ed accessorie – il servizio “alberghiero”) e dai bisogni/attese dei destinatari esterni (cittadini) o interni (altri uffici o amministrazioni), fasi del processo, requisiti-chiave, eliminazione di ridondanze e ricicli (cioè semplificazione effettiva, per non riprogettare l'esistente);
- i processi di pianificazione e controllo: ad es. modalità dell'esercizio dell'indirizzo politico e della pianificazione strategica, pianificazione operativa, valutazione dei risultati, controllo (dei costi, dell'efficacia ecc.);
- i sistemi tecnologici, ad es. dichiarazioni on line;
- le strutture organizzative: le macrostrutture e le microstrutture;
- la *policy* di sviluppo del personale: ad es. requisiti professionali del personale da impiegare, modalità di selezione, sistema professionale e azioni/percorsi di sviluppo, sistemi di valutazione.

La progettazione di tali dimensioni deve tener conto della specificità della *mission* e del contesto di ciascuna agenzia/sottosistema da innovare e non può essere effettuata una volta per tutte o valere per tutte le amministrazioni.

La gestione dei processi sociali

Il *Change Management* coinvolge le seguenti attività di gestione dei processi sociali:

a) *La gestione del campo organizzativo.* Il campo organizzativo è il campo di forze composto da tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione di specifici processi. I dirigenti ed il personale dell'Ente sono una risorsa formidabile per attuare il cambiamento. Essi portano un enorme potenziale di conoscenze e di proposte: occorre interpellarli con metodi adeguati. Essi sono portatori di energia, conoscenze tecniche e del contesto, esperienza dei meccanismi operativi indispensabili a far procedere speditamente un programma di innovazione e cambiamento. Viene attivata la partecipazione degli stakeholders, per il successo del cambiamento e per valorizzare le risorse di intelligenza, passione e competenza presenti nell'Ente. I soggetti collettivi interni ed esterni all'ente (stakeholders) come sindacati, associazione degli utenti, rappresentanti dei dirigenti, devono essere ascoltati e coinvolti lungo tutto il processo, ma ad essi è chiesto un orientamento progettuale e non negoziale: i tavoli per negoziare sono altri.

b) *Il monitoraggio:* viene attivato un processo per assicurarsi che ciò che è stato progettato avvenga davvero e si integri con il resto dei processi di cambiamento.

Il monitoraggio si snoda lungo il processo di cambiamento e lo continua, con lo scopo di:

- a. raccogliere dati e informazioni sulla ottimale integrazione dei componenti progettati;
- b. raccogliere informazioni e feed-back sull'impatto delle attività di progetto sui processi organizzativi e sulle opinioni e atteggiamenti degli stakeholders;
- c. restituire informazioni alle persone coinvolte nei programmi di progettazione e implementazione;
- d. verificare l'efficacia delle soluzioni progettate.

c) *La partecipazione ed il coinvolgimento attraverso l'apprendimento collaborativo:* vengono messe in atto iniziative che tendono a fare scambiare informazioni e conoscenze fra le persone in modo collaborativo. La creazione e condivisione di comunità di pratica in grado di aderire al cambiamento in atto e contemporaneamente di apprendere e di condividere le soluzioni innovative si sono dimostrate di indubbia efficacia in altri contesti organizzativi simili. La finalità di questa attività è quella di formare "ambasciatori del cambiamento", ossia di "abilitare al cambiamento".

4. IL MODELLO ISTITUZIONALE: VERSO LE AGENZIE ESECUTIVE

Occorre a questo punto affrontare il tema del modello istituzionale sotteso alle proposte di riforma. In tutti i paesi europei, e in quelli con una forte tradizione di diritto amministrativo come l'Italia a maggior ragione, è largamente condivisa l'idea che la Pubblica Amministrazione in generale, e l'amministrazione statale a maggior ragione, debba possedere una forma – o una pluralità di forme – relativamente precise e tipiche.

Questo è appunto il problema del **modello istituzionale**.

Qui si tratta di essere molto chiari: **l'adozione di un modello istituzionale non è la sostanza della riforma**. Oltre tutto riproporre, dopo tante delusioni, la *one best way* per la trasformazione sarebbe quanto meno ironico e comunque contrario allo spirito di questo Libro Verde.

E tuttavia, l'esistenza di vincoli di natura culturale, prima ancora che di ordine giuridico/costituzionale, impone di trovare una forma il più possibile precisa ai processi di trasformazione che, in modo selettivo e fortemente supportato, si vogliono innescare.

Tale forma, sulla base dell'esperienza internazionale, ma anche di alcune migliori pratiche italiane è identificata con quella delle cosiddette “**agenzie esecutive**”, strutture autonome con precise missioni, legate ai ministeri d'origine da contratti di servizio.

Questi tre elementi (la identificazione della missione e delle competenze, l'autonomia organizzativa interna – soprattutto per quanto attiene al governo delle risorse umane – e l'esistenza di un rapporto convenzionale con gli organi di indirizzo politico) sono gli elementi distintivi del modello. Altri elementi, come la personalità giuridica di diritto pubblico (che il d.lgs 300 attribuiva alle agenzie fiscali ma non alle altre), la struttura di *governance* (l'affiancamento al direttore di un comitato direttivo composto o meno anche di soggetti esterni), l'estensione dei poteri di indirizzo e vigilanza da parte del ministro competente, possono variare, ma i tre elementi evidenziati prima definiscono in maniera abbastanza precisa il modello istituzionale che si vuole in questa sede privilegiare.

Il dibattito sulle agenzie come alternativa alla amministrazione per ministeri è in verità molto antico. Anche a non voler ricordare l'esperienza svedese, unico degli stati europei a non conoscere la ministerializzazione di stampo napoleonico, è ormai da molto tempo che gli studiosi propongono l'amministrazione federale statunitense come un modello che andrebbe seguito anche sul continente europeo.

Tuttavia gli esempi cui vogliamo rifarci sono più ravvicinati nel tempo e nello spazio.

Anche la Danimarca, un paese che ha messo il rinnovamento dell'amministrazione al centro delle preoccupazioni politiche negli ultimi decenni, si è mossa nella stessa direzione attraverso la costituzione di più di 100 agenzie esecutive.

Ad esempio la Commissione Attali – che pure in tema di amministrazione pubblica ha avanzato proposte meno radicali di quelle già contenute nella legislazione italiana – ha proposto di indirizzarsi sulla strada della creazione, selettiva, di agenzie esecutive.

BOX 4.1.

Francia: sviluppare agenzie per svolgere l'attività operativa di prestazione di servizi

Seguendo l'esempio di quanto avvenuto nel Regno Unito, dove la costituzione di agenzie ha permesso la modernizzazione della funzione pubblica e il decentramento di alcune responsabilità, la Commissione Attali ha proposto l'introduzione anche in Francia di agenzie per la gestione dei servizi.

Da un punto di vista operativo, la proposta prevede che il Governo nomini i direttori delle Agenzie (di provenienza sia dal settore pubblico che da quello privato), individui gli obiettivi da raggiungere e ne controlli i risultati. In particolare, si fa riferimento ad un *contrat d'objectifs*, siglato tra Ministro di competenza e direttore dell'agenzia, che riporta la suddivisione delle responsabilità, gli obiettivi da raggiungere, il processo di allocazione delle risorse oltre al modello di *governance* adottato. Il modello di agenzia, quindi, è fortemente incentrato sulla responsabilizzazione dei direttori, sulla misura delle loro performance, tanto da legare parte del compenso al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il controllo potrà essere esercitato da un consiglio di sorveglianza (*conseil de surveillance*), in seno ad ogni agenzia. L'attenzione agli *stakeholders* e agli utenti è qui dimostrata dalla presenza all'interno del consiglio, di rappresentanti degli utenti stessi dei servizi.

In prima battuta, si prevede di creare nuove agenzie per: la gestione delle imposte, la contabilità pubblica, l'assistenza alle piccole imprese, il servizio statistico, la protezione civile, l'amministrazione penitenziaria, e successivamente estendere tale modello anche ai servizi sociali, alla formazione professionale, alla politica della casa e alle politiche urbane.

Ma l'esempio principale è comunque rappresentato dal Regno Unito dove il processo di *agencification* ha costituito l'elemento più visibile della riforma amministrativa

BOX 4.2.

Le next steps agencies in Gran Bretagna

Nel 1988 un Rapporto destinato al Primo Ministro britannico, e predisposto all'*Efficiency Unit* presso la *Treasury*, intitolato "*Improving Management in Government: the Next Steps*" raccomandava 'istituzione di agenzie' per svolgere le funzioni esecutive del governo all'interno di una politica e di un quadro di risorse definiti dai dipartimenti.

Nel 1990, a due anni dalla pubblicazione del rapporto, le agenzie esecutive erano 34, passando ad oltre 100 nel 1994 e attualmente sono 124, inglobando ora circa 70% degli appartenenti al *Civil Service*.

Quali sono gli elementi distintivi di tali agenzie?

In primo luogo la definizione formale di un'*unità organizzativa separata* per la gestione di *specifiche attività* del governo centrale su mandato del ministero. Le funzioni delegate sono di tipo esecutivo e definite in un documento quadro. Nonostante il personale dell'agenzia continui a rimanere sotto l'ombrello del *Civil Service*, essa ha autonomia nella sua assunzione, gestione e nel determinare passaggi di carriera e remunerazioni.

Il secondo tratto distintivo rispetto al modello tradizionale del ministero è la *creazione di un sistema di governo* per ogni agenzia. Il sistema adottato ruota intorno alla figura dell'amministratore delegato (*Chief Executive*), il quale risponde dei risultati dell'agenzia, rispetto ad un quadro di requisiti prestazionali e di target, stabiliti dal ministero di origine. L'amministratore delegato ha una carica a termine ed è assunto con un concorso pubblico. Pur rimanendo un *civil servant* la remunerazione dell'amministratore dell'agenzia viene determinata in base alla tipologia di incarico svolto, egli dovrà rispondere dei risultati dell'agenzia e potrà essere rimosso nel caso di raggiungimento di scarsi risultati. In alcuni casi il sistema di *governance* dell'agenzia prevede dei comitati (Board), a cui partecipano attori esterni, indipendenti dall'agenzia, dando indicazioni e consiglio al ministero. Il sistema di *governance* della singola agenzia deve essere definito nel *Framework document*.

Il terzo elemento è la *definizione dei meccanismi di reporting e controllo*. I meccanismi sono di due tipi: il primo di tipo interno tra agenzia e ministero, che si realizza attraverso la redazione e pubblicazioni di documenti ex ante ed ex post; il secondo è invece un audit esterno affidato al *National Audit Office*.

Gli studiosi sono abbastanza concordi sul fatto che, pur con tutte le differenze tra un caso e l'altro, l'adozione del nuovo modello ha comportato miglioramenti per quanto riguarda l'efficienza, l'attenzione all'output e al cliente, la separazione tra potere politico ed esecutivo, l'accountability, e la flessibilizzazione del *Civil Service*

Del resto il modello è già presente anche nel nostro paese. Anche a prescindere dalla Agenzia per l'Ambiente, che ha almeno in parte una genesi differente, il decreto legislativo 300 del 1999 istituiva l'Agenzia di Protezione Civile, l'Agenzia per la Formazione e l'Istruzione Professionale, l'Agenzia dei Trasporti Terrestri e delle Infrastrutture, l'Agenzia per la Normativa e i Controlli Tecnici, l'Agenzia per la Proprietà Industriale, l'Agenzia Industrie Difesa e, soprattutto le Agenzie fiscali (delle Entrate, del Territorio, del Demanio e delle Dogane). Anche se molte di queste innovazioni sono rimaste sulla carta alcune tra quelle effettivamente entrate in funzione, come ad esempio l'Agenzia delle Entrate rappresentano indubbiamente casi significativi di successo.

E' interessante notare subito un punto su cui torneremo: il processo di trasformazione dell'amministrazione fiscale è iniziato prima della costituzione dell'Agenzia, con ciò dimostrando che la trasformazione istituzionale non è talvolta né necessaria né sufficiente, anche se non c'è dubbio che la maggiore stabilità data dal nuovo modello istituzionale ha facilitato il proseguimento nel tempo dello sforzo di modernizzazione.

BOX 3.3.

L'agenzia delle entrate

Nel caso delle Entrate cambiamento istituzionale e cambiamento organizzativo si alternano e si rinforzano reciprocamente, lungo un percorso non lineare ma ricorsivo.

La spinta iniziale dell'innovazione amministrativa era venuta da un cambiamento di policy: vi era l'esigenza di un forte recupero dell'evasione fiscale, mediante processi di attivazione della struttura amministrativa, ma ciò richiedeva di cambiare il rapporto con il contribuente, garantendo semplificazione, facilità di accesso alle informazioni, agli uffici e agli adempimenti. Cambiamento di policy e innovazione amministrativa interagiscono e si rinforzano reciprocamente: nel 1999 "debutta" il Modello Unico, una significativa semplificazione degli adempimenti, che avrebbe dovuto essere resa possibile dall'unificazione degli Uffici delle Entrate, rendendo più immediatamente visibile ai contribuenti e agli operatori il senso complessivo dell'operazione.

La trasformazione dell'Amministrazione finanziaria comincia nel 1991, con l'unificazione dell'organizzazione centrale del Ministero delle Finanze, in precedenza articolata per tipo di tributo, e la creazione del Dipartimento delle Entrate (l. 358/91). Nel 2001 essa trova ulteriore impulso nell'istituzione dell'Agenzia delle Entrate. Ma di mezzo, vi è un complesso processo di cambiamento organizzativo, una riorganizzazione a 360° che rende possibile l'attuazione della legge 358/91 e prepara il terreno per la costituzione di una Agenzia che realizza bene la propria missione istituzionale.

La legge di unificazione degli Uffici delle Entrate varata nel '91 restò però inattuata per tre anni: si succedevano i convegni ma gli uffici Iva, Imposte Dirette e Registro continuavano a rimanere entità totalmente separate. Nel 1994 viene avviato da Segretario Generale un "progetto di realizzazione tecnico-organizzativa" dei nuovi Uffici delle Entrate al fine di rendere effettiva la unificazione degli Uffici delle Entrate prevista dalla legge. Questo progetto di Change Management strutturale, che vede protagonisti i migliori dirigenti dell'Amministrazione che si avvalsero di una consulenza

abilitante e non sostitutiva, diviene ben presto un processo di innovazione continua e ridisegno dei processi, macrostrutture, microstrutture, ruoli, competenze, tecnologie di supporto, layout, e soprattutto di stili e cultura del servizio da parte di tutto il personale etc.: si susseguono progetti sperimentali, misurazione dei risultati, generalizzazione di soluzioni organizzative, tecnologiche e gestionali integrate, tecnologie di supporto al front office, comunicazione, formazione.

Il progetto divenne un quadro di riferimento per tutto il sistema, fattore di integrazione tra livelli organizzativi (locale, regionale e centrale), fattore di sviluppo organizzativo e di innovazione della cultura organizzativa. Anche gli schemi organizzativi delle Direzioni regionali e del Dipartimento vennero elaborati secondo la stessa logica e cultura, anche se furono implementati solo in parte fino alla costituzione dell'Agenzia.

L'istituzione dell'Agenzia rappresenta la seconda fondamentale tappa del processo di innovazione dell'Amministrazione finanziaria. Essa consente di portare a regime e generalizzare l'innovazione, valorizzando la maggiore autonomia resa possibile dal nuovo modello istituzionale. L'istituzione dell'Agenzia infatti dette al progetto di riorganizzazione degli Uffici delle Entrate e il change management avviato, un impulso risolutivo per la generalizzazione e l'irreversibilità del processo e d'altra parte e al tempo stesso l'avvio rapido e coerente dell'Agenzia fu stato reso possibile dal lavoro di progettazione e sperimentazione realizzato in precedenza.

L'adozione di un progetto tecnologico mirato è stata fondamentale nel processo di innovazione. Il "fisco telematico" ha automatizzato e semplificato milioni di adempimenti, "fidelizzando" gli intermediari e quindi rendendo capillare la struttura di erogazione del servizio, ma anche il controllo di primo livello degli adempimenti. Ciò ha liberato risorse umane in precedenza dedicate ai controlli formali, rendendole disponibili per altre attività: ma l'efficacia della tecnologia è dipesa fortemente dal fatto che la progettazione del servizio aveva già orientato persone e strutture a perseguire un servizio eccellente ai contribuenti..

Fondamentale è stata la capacità di progettazione di presidio del processo di innovazione, garantendo leadership e continuità e cogliendo le opportunità che si presentavano di utilizzare tutte le leve, anche quelle "non canoniche".

Si tratta in sintesi di un caso di innovazione organizzativa realizzata con coerenza e continuità durante il lungo periodo di riforme normative avviato all'inizio degli anni '90.

Gli indicatori corrispondenti alle funzioni istituzionali manifestano trend positivi, senza incrementi nei costi e nel personale. I risultati in termini di recupero dell'evasione fiscale hanno dato luogo ad un extragettito molto consistente. Lo sviluppo delle attività dell'Agenzia avviene in un rapporto con il cliente/utente che vede una profonda trasformazione rispetto alla valutazione corrente di un quindicennio fa (si vedano le indagini di *customer satisfaction* realizzate annualmente).

Il caso delle Entrate insegna che il processo è stato lungo ed ha avuto successo perché è stato gestito con pazienza e continuità.

L'evidenza empirica riportata sommariamente ci consente di indicare con una certa tranquillità il modello dell'agenzia come forma istituzionale privilegiata della trasformazione. Essa infatti presenta una serie di vantaggi rilevanti:

1. anzitutto si tratta di un **modello collaudato** all'estero e, almeno in parte, in Italia; l'esistenza di precedenti, e di precedenti di successo, favorisce l'adozione dell'innovazione; del resto esistono oggi in Italia progetti in questa direzione attraverso il distacco di interi dipartimenti dai ministeri di competenza (è il caso della Motorizzazione Civile); la proposta di questo Libro Verde, quindi, si inserisce in un dibattito almeno in parte già avviato;
2. in secondo luogo, come tutte le trasformazioni istituzionali, il legame tra processi di riorganizzazione e costituzione delle agenzie serve ad **aumentare la visibilità** del programma di cambiamento con evidenti ricadute positive sulla comunicabilità verso l'esterno;

3. in terzo luogo si tratta di un **modello flessibile**: l'esempio inglese mostra come le variazioni da una agenzia all'altra sono rilevanti, e in Italia va osservato che lo statuto delle agenzie fiscali è differenziato da quelle "ordinarie", e anche al suo interno dal momento che solo la Agenzia del Demanio ha assunto la forma dell'ente pubblico economico;
4. l'avvio di un processo selettivo di costruzione delle agenzie consente di **superare il gigantismo** di alcune strutture ministeriali, anche alla luce della Legge Finanziaria 2008 che riduce a 12 gli attuali 18 ministeri; in realtà se tale misura probabilmente contribuisce a fare calare un po' i cosiddetti costi della politica e, forse in misura maggiore, a migliorare la funzionalità del Consiglio dei Ministri come luogo di effettivo dibattito e indirizzo politico, è evidente come essa possa avere effetti profondamente disfunzionali sotto il profilo gestionale;
5. un ulteriore vantaggio consiste nel fatto – già osservato a proposito della Agenzia delle Entrate – che la nuova forma istituzionale può **aumentare la stabilità** dei processi di trasformazione, rispetto alle sempre possibili turbolenze politiche e quindi contribuire a dare ai processi di *change management* il tempo di cui essi hanno bisogno;
6. ma l'elemento di maggiore importanza è forse costituito dal fatto che il processo di adozione di un nuovo modello istituzionale obbliga **a mettere al centro le missioni** che la nuova struttura è chiamata a svolgere o, se si preferisce, le politiche pubbliche di cui essa ha la responsabilità e che è chiamata a presidiare e a legare innovazione nella missione e cambiamento organizzativo;
7. quasi allo stesso livello di rilevanza è un ulteriore elemento strettamente legato alla natura stessa della Agenzia e cioè il fatto che il modello prevede di **porre le funzioni di staff al diretto servizio delle linee operative** e non in una posizione indipendente; è ormai molto tempo che la migliore cultura organizzativa ha affermato la necessità di superare il modello tipico dei ministeri che prevede che la gestione delle risorse umane, la gestione della finanza o dei sistemi informativi sia allo stesso livello della gestione delle linee operative; il principale limite del disegno dei dipartimenti contenuto nel decreto legislativo 300 è consistito proprio nell'aver mantenuto accentrati i processi di gestione delle risorse umane, in nome di malintese economie di scala, con il prevedibile effetto di una deresponsabilizzazione reciproca tra i diversi dipartimenti;
8. tra l'altro così si potrebbe riuscire anche a **"segmentare" il sistema di gestione del personale** e delle relazioni sindacali e di lavoro, passato pressoché indenne dalla cosiddetta "privatizzazione" e di fatto oggi bloccato: la funzione datoriale verrebbe svolta dal vertice dell'Agenzia (o dai dirigenti delegati), e non dai rappresentanti politici; i dirigenti gestirebbero la contrattazione a tutti i livelli, rispondendo dei risultati;
9. infine, ma si tratta di un punto da non sottovalutare, l'esperienza inglese mostra come l'introduzione delle *executive agencies* ha significativamente contribuito ad **aumentare trasparenza ed accountability** dell'azione amministrativa; il meccanismo del contratto di servizio e del rapporto annuale ha infatti consentito di specificare gli obiettivi da raggiungere e i risultati conseguiti, contemporaneamente specificando in maniera rigida le risorse assegnate.

Il caso del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione rappresenta da questo punto di vista un chiaro esempio di come aumento della stabilità (pur in presenza di turbolenze politiche e istituzionali), centralità della missione, definizione di organizzazione e risorse umane e aumento dell'*accountability* si siano coniugate in maniera virtuosa.

BOX 4.4.

Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione

La creazione del DPS e le sue caratteristiche organizzative dipendono in maniera rilevante dall'innovazione delle politiche di sviluppo realizzata alla fine degli anni Novanta. In questi anni infatti, Carlo Azeglio Ciampi avviò la politica della “Nuova programmazione”, fortemente incentrata sullo sviluppo del Meridione, sul ruolo delle Regioni nella programmazione degli interventi e su una logica di intervento “ordinario”, con una cesura rispetto alla politica attuata dalla Cassa per il Mezzogiorno nei quaranta anni precedenti.

A tale scopo in otto mesi fu allestito un gruppo di lavoro (il DPS, appunto), di elevata professionalità, che riprendeva e riorganizzava alcuni “pezzi” dell'amministrazione centrale (il personale dell'ex Agenzia per il Mezzogiorno ed il personale della Programmazione) affiancandovi esperti di comprovata esperienza provenienti dal settore privato e da organismi internazionali.

Le modalità di reclutamento e di gestione del personale sono state orientate ad accrescere l'autonomia della struttura ed a supportare il *commitment* sulla missione del DPS, delineando un'organizzazione a metà tra *task force* e *think tank* basata sulla forte leadership del Capo Dipartimento. La missione delle diverse Direzioni generali è stata strutturata in relazione ai clienti della *policy* (l'Unione europea, le Regioni, i Ministeri, i privati), ed è stato attivato (mediante trasformazione di organismi esistenti) un gruppo tecnico di supporto in staff al Capo Dipartimento.

Particolare attenzione è stata rivolta all'accreditamento del DPS come soggetto credibile e specializzato. Tale obiettivo è stato sostenuto da un rilevante impegno in termini di *accountability*, rintracciabile nella produzione sistematica e nella diffusione di analisi delle attività svolte e dei risultati raggiunti. Questo sforzo ha permesso al DPS di rafforzare il proprio ruolo nel corso di un decennio e di tre legislature, cinque governi e numerosi ministri, e nonostante i mutamenti istituzionali che hanno portato al suo stesso trasferimento, nel 2006, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al Ministero dello Sviluppo Economico.

Per tutti questi motivi una trasformazione istituzionale del tipo di quella già sperimentata nel Regno Unito e in Italia sembra poter rappresentare un punto importante di un programma di rilancio della stagione delle riforme amministrative. Pur sottolineando ancora una volta come

- l'istituzione di agenzie rappresenti la possibile forma istituzionale e uno strumento, ma non il contenuto e la sostanza dei processi che bisogna avviare e
- una trasformazione generalizzata non sia auspicabile, sulla base di una realistica rappresentazione della disponibilità effettiva di risorse finanziarie, di leadership politica e soprattutto di management, in ciò consistendo la principale differenza tra il nostro paese e il Regno Unito o la Danimarca,

la proposta contenuta in questo Libro Verde vuole **legare in maniera selettiva trasformazione istituzionale e processi di *change management*, attraverso la predisposizione di un forte presidio politico e professionale, nella logica di concentrare le risorse sulle principali priorità di trasformazione.**

5. LA STRUTTURA DI GOVERNO DEL PROGRAMMA

Come promuovere, sostenere, valutare i progetti da attivare?

Riassumiamo quanto siamo venuti sino ad ora dicendo.

Il punto di partenza del nostro ragionamento è stato che, malgrado la notevole stagione di trasformazioni legislative che abbiamo attraversato negli ultimi 20 anni, il bilancio che si può trarre è tutto sommato in perdita. Certo, una notevole quantità di vincoli sono stati rimossi, e questo ha consentito in pochi casi eccellenti di giungere ad un netto miglioramento della qualità dei servizi prestati, ma la gran parte delle amministrazioni, ed in particolare delle amministrazioni centrali non ha conosciuto significativi progressi.

La nostra diagnosi, come già detto, è che **per avviare un processo virtuoso di riforma bisogna superare l'alternativa tra un approccio dall'alto**, tendenzialmente giacobino e globale **e un approccio dal basso** basato sulla fiducia nella capacità di tutte le amministrazioni di autoriformarsi. Occorre al contrario avviare esplicitamente **un programma nazionale di promozione, animazione, supporto e diffusione di progetti esemplari di riorganizzazione di singoli “pezzi” delle amministrazioni dello Stato, ossia piani di cambiamento precisi che ottengano simultaneamente, in tempi brevi, miglioramenti non incrementali di efficienza (riduzione dei costi e aumento della produttività), di efficacia (miglioramento del servizio), di qualità (soddisfazione dei clienti), di valorizzazione professionale del lavoro pubblico, di relazione con il contesto economico e sociale del paese.**

Tale programma dovrà perseguire i seguenti obiettivi:

- obiettivi primari di miglioramento tangibile delle politiche, dei servizi e dei processi di regolazione, nonché di riduzione dei costi delle pubbliche amministrazioni e di valorizzazione dei lavoratori che in esse operano;
- obiettivi secondari di creazione di risorse professionali per lo sviluppo delle pubbliche amministrazioni, di sviluppo della ricerca scientifica da parte delle Università e degli istituti di ricerca, di potenziamento e qualificazione dei servizi nei settori della formazione, della comunicazione e della consulenza.

Tale programma dovrebbe avere per oggetto diverse **classi di attività**:

- definire e condividere il quadro concettuale e metodologico di un processo di cambiamento che abbia le caratteristiche indicate sopra;
- formulare il piano/programma delle iniziative, indicando anche le competenze manageriali e professionali e le metodologie da sviluppare;
- incoraggiare, mobilitare e incentivare finanziariamente un insieme di progetti di cambiamento definiti dagli organi di indirizzo politico, presentati dalle singole amministrazioni o proposti dai responsabili del programma stesso;
- fornire o convogliare supporto tecnico-scientifico di qualità per la pianificazione, progettazione, implementazione del cambiamento;
- offrire un sistema di informazione e scambio di conoscenze su architetture e su soluzioni, a livello nazionale e internazionale in una logica multilivello.

Inoltre, anche al fine di rappresentare un centro di competenza cui possano rivolgersi pubbliche amministrazioni differenti dai ministeri a livello centrale, regionale e locale, altre funzioni positive che il programma dovrebbe generare sono:

- rilanciare una ricerca e sperimentazione sui **modelli e le metodologie** di cambiamento, di rappresentazione, progettazione e valutazione dei servizi, delle nuove soluzioni organizzative e gestionali allo stato dell'arte in una comparazione internazionale, di modelli di gestione del cambiamento, anche facendo circolare elaborazioni delle singole amministrazioni (un "approccio italiano al change management" o meglio alla "gestione strategica del cambiamento");
- favorire la formazione di **ruoli professionali di "agenti del cambiamento pubblici"** di competenze, abilità, tipologie utili alla realizzazione e gestione di processi di cambiamento e capaci di supportare programmi di formazione del management e dei dirigenti;
- assicurare la **comunicazione esterna**: comunicare il cambiamento ai cittadini alimentando così il ciclo virtuoso della trasformazione.

Per quanto attiene al quadro concettuale e metodologico di un processo di cambiamento, abbiamo già definito alcune caratteristiche necessarie dei programmi di riorganizzazione tra cui un'importanza cruciale hanno due principi chiave:

- legare tra loro strettamente missioni e configurazioni organizzative,
- adottare un approccio per processi.

Abbiamo ipotizzato che l'avvio dei processi di riorganizzazione debba essere sistematicamente preceduto da un "**piano di cambiamento**" che dettagli obiettivi e prestazioni attese, configurazioni organizzative e risorse necessarie. Esso dovrà contenere:

- gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità che essa si dà, specificando i tempi e gli indicatori di raggiungimento degli obiettivi stessi;
- gli elementi dell'organizzazione sui quali vuole incidere (processi di servizio, macrostrutture, sistemi di direzione, eccetera)
- il processo attraverso il quale immagina di porre in essere il piano stesso

Altrettanto importanti, probabilmente, saranno **sperimentazioni mirate e attentamente monitorate**, in grado di garantire che le nuove modalità di organizzazione siano effettivamente capaci di assicurare gli obiettivi di miglioramento – dell'efficienza, della capacità di soddisfare i bisogni e della qualità dei servizi prestati – contenuti nel piano stesso.

Abbiamo infine identificato **il modello istituzionale** che dovrebbe fornire il quadro entro il quale i singoli processi di trasformazione potrebbero svilupparsi: sulla base dell'esperienza internazionale, ma anche di alcune migliori pratiche italiane, la forma istituzionale migliore è quella delle "**agenzie esecutive**", strutture autonome con precise missioni, legate ai ministeri d'origine da contratti di servizio, in grado di gestire con libertà le risorse assegnate.

Ma come può essere governato questo processo?

E' evidente infatti che uno dei limiti della stagione che abbiamo attraversato è stato proprio quello di affidare i processi di riforma alla libera iniziativa delle singole amministrazioni o, peggio ancora, alla emanazione di "editti" centrali nella forma di direttive e/o di atti normativi che venivano spesso sostanzialmente ignorati (soprattutto: ignorati nella sostanza) da parte dei destinatari.

Del resto l'approccio selettivo alla trasformazione cui abbiamo già accennato – assolutamente necessario in una fase di carenza di risorse finanziarie e soprattutto professionali – implica un pilotaggio centrale autorevole da tutti i punti di vista.

Torneremo immediatamente su questo punto, ma, tanto per non lasciare dubbi sul tipo di proposta che stiamo avanzando, immaginiamo che il nostro programma dovrebbe partire dalla approvazione di una legislazione che consenta:

1. la costituzione di **agenzie esecutive** mediante trasformazione di parti di esistenti ministeri;
2. la **costituzione di un fondo** per finanziare tali processi di trasformazione con le caratteristiche che vedremo subito;
3. un **sistema di governo del processo** centrato sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri e con un ruolo importante del Consiglio stesso nella sua collegialità;
4. una **struttura di supporto** – di natura tecnico scientifica – che sia in grado di garantire il presidio dei processi concreti di trasformazione, di valutare i piani di riorganizzazione, di trasferire soluzioni organizzative e di monitorare l'andamento del programma.

Del primo punto abbiamo trattato nel paragrafo precedente . L'idea è, comunque, che i processi di costruzione delle agenzie siano estremamente specifici, consentendo una pluralità di soluzioni organizzative, e che essi siano previsti in sede legislativa – anche se ciò non sarebbe forse strettamente necessario - per fornire quel grado di stabilità e di “protezione” che è opportuno garantire ai processi di trasformazione.

Il secondo punto è particolarmente importante. I processi di ristrutturazione hanno spesso bisogno di risorse finanziarie, se non altro per finanziare le analisi e le consulenze necessarie per approntare un piano di riorganizzazione, ma talvolta anche per facilitare i processi di riqualificazione del personale, per incentivare la mobilità, eccetera. Ossia in alcuni casi per ridurre i costi occorre investire. La definizione di uno stanziamento di misura non simbolica, poi, agisce anche come segnale che “questa volta si fa sul serio”, mentre, sempre nella direzione di dare un segnale sulla natura delle trasformazioni che si vogliono attivare, si potrebbe immaginare che si tratti di un fondo di rotazione da rialimentare attraverso i risparmi di spesa generati dai processi di trasformazione.

Relativamente al sistema di governo, che costituisce il terzo punto, l'elemento invariante è ovviamente rappresentato dalla centralità della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri che, in proprio, delegando il Ministro per la Funzione Pubblica assume la responsabilità primaria del programma di riorganizzazione.

Qualunque sia la soluzione adottata, è essenziale che il vertice politico del programma svolga i seguenti compiti:

1. fornire alla struttura di supporto indicazioni vincolanti sulle possibili **priorità di intervento**,
2. **approvare il piano d'azione** predisposto dalla struttura stessa e che definisce compiti e obiettivi per il successivo periodo di programmazione,
3. **ripartire il fondo per la riforma amministrativa** tra i differenti cantieri di intervento previsti dal piano di cui al punto precedente,

4. **predisporre**, presentare in Consiglio dei Ministri e inviare al parere del Parlamento i **testi normativi** di istituzione delle agenzie.

Il supporto politico centrale appare una delle condizioni di successo del programma. Come abbiamo visto nelle prime pagine di questa sintesi, infatti, lo scarso *commitment* politico è stato uno dei fattori che ha ostacolato l'efficacia delle azioni di supporto sviluppate negli ultimi dieci anni dal Dipartimento per la Funzione Pubblica, mentre è proprio la necessità di un supporto politico al massimo livello, garantito da una piena trasparenza dei processi di elaborazione delle proposte e dall'ampia pubblicità dei processi di attuazione una delle principali lezioni che è possibile trarre dalle recenti vicende francesi seguite alla elezione di Nicolas Sarkozy alla Presidenza della Repubblica.

BOX 5.2.

I processi di riforma dello stato in Francia

Per dare seguito alle intenzioni dichiarate Sarkozy ha avviato tre importanti iniziative.

In primo luogo la *Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)*, al fine di effettuare una ricognizione del funzionamento dei Ministeri e della attuazione delle politiche pubbliche, la cui *governance* è assicurata da un comitato di controllo, presieduto dal Segretario Generale dell'Eliseo e dal capo di gabinetto del Primo Ministro che si riunisce due volte al mese. Sono inoltre previste riunioni alle quali prendono parte i Ministri interessati oltre ai membri permanenti, quali il ministro del Bilancio, dei Conti Pubblici e della Funzione Pubblica che è il che relatore generale della RGPP, il Segretario di Stato alla prospettiva e alla valutazione delle politiche pubbliche, i due relatori delle commissioni di Finanza delle Assemblée oltre che il Presidente del consiglio d'amministrazione di BNP-Paribas e l'Esattore generale delle Finanze. Le decisioni sono poi sottoposte all'approvazione del *Conseil de la modernisation des politiques publiques*, che comprende il Presidente della Repubblica, il Governo e i membri del Comitato di Controllo.

In secondo luogo il 1° ottobre 2007 è stato lanciato un dibattito nazionale sui valori, le missioni e le attività della funzione pubblica alla presenza del Primo Ministro (François Fillon), del Ministro del budget, dei conti pubblici e della funzione pubblica (Eric Woerth) e del Segretario di Stato incaricato della funzione pubblica (André Santini). La *Conférence sur les valeurs, les missions et les métiers de la Fonction Publique*, ha lo scopo di predisporre di una lista di priorità di riforma, sulla base del coinvolgimento dei funzionari pubblici e degli utenti che, attraverso diversi canali, hanno la possibilità di dare il loro contributo alla costruzione della *Fonction Publique* di domani. La partecipazione al processo è stata elevata. Il sito dedicato ha contato più di 300 000 visitatori, nel corso delle conferenze sono stati ascoltati più di 2000 funzionari, sono stati ricevuti oltre 20.000 contributi scritti, di cui 8.793 raccolti sul sito, 2.560 ricevuti dai gruppi *on line*, 885 dai gruppi di lavoro e 7.500 raccolti nel corso degli studi affidati all'esterno.

In terzo luogo nell'agosto del 2007, il Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy ha insediato la *Commission pour la libération de la croissance française*, presieduta dal socialista Jacques Attali, ex consigliere di François Mitterrand. Partendo dall'idea che una riforma dello Stato deve essere accompagnata dalla crescita del Paese, il Presidente Sarkozy ha mandato alla Commissione di studiare e avanzare una serie di proposte per "far muovere le cose su tre piste: favorire la liberazione del lavoro, rendere dinamico il mercato dei beni e servizi, accrescere la competitività delle imprese". Si tratta di un organismo rigorosamente *non-partisan* formato da ben 40 membri, provenienti da diversi paesi europei e portatori di competenze ed esperienze estremamente differenziate. Esso nel gennaio 2008 ha presentato il proprio rapporto conclusivo che comprende 20 decisioni fondamentali (di ampio respiro), e 316 decisioni più operative. Esse sono state presentate inizialmente al Presidente della Repubblica e al governo e, successivamente, alle organizzazioni professionali, enti locali e associazioni delle diverse regioni secondo un fitto calendario di incontri. Un aspetto importante dell'approccio metodologico adottato riguarda la verifica dei risultati. Dopo aver recepito il rapporto, infatti, la commissione dovrà rendere conto ai cittadini e alle imprese dello stato di

avanzamento delle riforme attraverso la pubblicazione di rapporti per ciascun grande obiettivo, un audit semestrale che metta in evidenza lo stato operativo delle decisioni e gli impatti ottenuti e una riunione trimestrale della Commissione al fine di rilevare lo stato di avanzamento delle riforme.

Di almeno pari importanza al tema del *commitment* politico, comunque, è la necessità di costruire una struttura, di natura tecnico/scientifica che abbia compiti di orientamento, stimolo, supporto, *assessment*, monitoraggio e comunicazione esterna con riguardo ai piani di cambiamento predisposti dalle singole amministrazioni.

L'autorevolezza tecnico scientifica costituisce un ingrediente essenziale per l'efficacia dell'azione riformatrice almeno per due differenti ragioni.

In primo luogo essa deve essere in grado di adottare, soprattutto nella fase di avvio, un atteggiamento fortemente selettivo, per evitare di disperdere le risorse disponibili, che saranno inevitabilmente limitate rispetto ai fabbisogni. Ciò significa che essa deve avere l'autorità di contribuire a promuovere, di valutare e di supportare progetti fortemente caratterizzati da a) obiettivi qualificati e integrati di costo, servizio, capacità di regolazione, qualità del lavoro; b) progettazione e realizzazione ben integrate del sistema organizzativo, tecnologico e di gestione del personale e aderente alla missione, c) una modalità di gestione del cambiamento che veda una forte responsabilizzazione dei dirigenti e la partecipazione al miglioramento da parte del personale, come indicato nel paragrafo 3. Questa struttura tecnico-scientifica deve in particolar essere in grado di formulare giudizi motivati sulla credibilità dei piani di riorganizzazione, sulla bontà tecnica delle soluzioni proposte, sull'effettivo nesso tra le riorganizzazioni e la trasformazione della missione della costituenda agenzia, sulla adeguatezza o inadeguatezza, per eccesso o per difetto, delle risorse finanziarie investite, dei sistemi tecnologici previsti, delle persone collocate in posizioni di leadership, eccetera. In altre parole la struttura di supporto deve essere in grado di garantire al vertice politico che ai processi di riorganizzazione seguiranno effettivi e misurabili miglioramenti nei servizi forniti direttamente o indirettamente ai cittadini, alle imprese o alle Pubbliche Amministrazioni e che le risorse politiche, finanziarie e umane investite nel programma avranno un rendimento ottimale.

In secondo luogo, l'autorevolezza tecnico scientifica è, nella situazione italiana, assolutamente necessaria per giustificare la adozione di una pluralità di modelli e di configurazioni organizzative adeguate all'eterogenea realtà delle Pubbliche Amministrazioni italiane e così superare le ricorrenti, probabili e pericolose tendenze alla omologazione di tutto il settore pubblico. Sotto questo profilo è importante che, soprattutto nella prima fase, l'attività della struttura di supporto sia in grado di contribuire a predisporre una gamma di modelli di sistemi organizzativi idonei a catturare la pluralità di missioni affidate alle Pubbliche Amministrazioni statali. Appare più che probabile, infatti, che il modello adeguato a un'organizzazione che svolge servizi diretti a favore dell'utenza sia profondamente differente da quello necessario per una struttura che svolge compiti di regolazione o da quella che - come è il caso del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo che abbiamo menzionato nei capitoli precedenti - svolge attività di supporto all'indirizzo politico in un contesto di *governance multilivello*.

Per questi motivi l'azione della struttura di supporto non potrà limitarsi a svolgere un compito di analisi e validazione dei piani di cambiamento, ma dovrà direttamente partecipare ed influenzare la loro redazione e, soprattutto dovrà estendersi alla capacità di

proposta alla autorità politica di promuovere piani di cambiamento, di partecipazione all'istruttoria relativa alla predisposizione dei testi normativi e, a valle, alla redazione dei documenti base (dallo statuto dell'agenzia alla bozza del contratto di servizio, per intenderci) che indirizzano e regolano la vita delle singole agenzie. Si tratta di una attività “*hands on*”, che senza comprimere la necessaria autonomia delle singole amministrazioni, sia comunque in grado di migliorare la qualità della progettazione organizzativa. E' sulla base di questa missione che si può ipotizzare che la struttura di supporto possa anche rilanciare la ricerca e la sperimentazione sui modelli di sistemi organizzativi/tecnologici/gestionali e sulle metodologie di cambiamento, sui modi di migliorare la rappresentazione, progettazione e valutazione dei servizi e delle politiche pubbliche, sulla efficacia e le caratteristiche di nuove soluzioni organizzative e gestionali. Senza tradire la propria missione principale, che deve essere operativa, la struttura di supporto deve anche costituire un centro di elaborazione delle politiche di riforma amministrativa in stretto contatto con le università e gli istituti di ricerca a livello nazionale ed internazionale.

In questa sede si possono già definire alcuni principi base che debbono presiedere alla progettazione di dettaglio di questa struttura:

1. in primo luogo si deve trattare di una **organizzazione nuova**, nel senso che deve evitare di portarsi dietro il pesante bagaglio di tentativi falliti di riforma stratificatisi all'interno della Pubblica Amministrazione;
2. in secondo luogo deve essere una **organizzazione “a termine”**; dopo un periodo di 5 anni di attività, una nuova legislatura e un nuovo governo dovranno decidere – anche sulla base di una valutazione esterna ed indipendente del suo operato – se proseguire l'esperienza, se e come modificarne la missione, se e come mutarne la configurazione organizzativa;
3. deve, ovviamente, essere **una organizzazione di limitate dimensioni** (30/50 addetti al netto delle strutture di supporto) caratterizzata da elevata **flessibilità**; bisogna immaginare infatti che per procurarsi il personale necessario essa possa (a) liberamente “pescare” all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, (b) avviare processi di selezione esterna trasparenti ed efficaci e (c) avvalersi in modo libero dell'eventuale **advice** esterno;
4. come già detto, deve operare attraverso la predisposizione di un **piano annuale o biennale di attività**, da sottoporre alla approvazione da parte del vertice politico, che definisca le amministrazioni delle quali si occuperà e l'utilizzo delle risorse messe a disposizione;
5. l'organizzazione interna deve evitare qualunque tipo di compartimentalizzazione, al contrario, deve operare per **team multidisciplinari e temporanei** specializzati nelle singole amministrazioni ed aperti a contributi esterni (delle amministrazioni interessate, ovviamente, ma anche dei rappresentanti dei “clienti” delle amministrazioni stesse, di esperti accademici, eccetera);
6. *last but not least*, il vertice tecnico scientifico deve essere occupato da un soggetto dotato di notevole esperienza, di indiscussa competenza e di grande autorevolezza; la **qualità scientifico/professionale e manageriale del vertice** rappresenta, come sempre, un fattore critico di successo di primaria importanza; da questo punto di vista sarebbe importante che il processo di selezione sia particolarmente trasparente, aperto (anche nella dimensione internazionale) e tale comunque da assicurare il massimo possibile di autorevolezza al candidato prescelto.

Un punto di particolare importanza riguarda il processo attraverso il quale la struttura di supporto trovi i propri “clienti”, vale a dire le amministrazioni nelle quali avviare i processi di *change management* anche mediante la trasformazione in Agenzia. In linea generale si possono immaginare tre meccanismi di “presa in carico”:

1. è possibile e in alcuni casi auspicabile che **le priorità di intervento vengano definite dal vertice politico**; per le ragioni già dette nelle pagine precedenti sul necessario nesso tra trasformazione della missione e trasformazione dell'organizzazione bisogna immaginare che tale eventualità sia legata a profonde riforme delle politiche di settore; da questo punto di vista sarebbe pertanto auspicabile che in questo caso la struttura di supporto operi in due stadi: il primo di diretto supporto all'attività di indirizzo politico, nel quale attraverso uno studio di fattibilità, si definiscano le condizioni minime necessarie per legare riforma delle politiche e riorganizzazione, e il secondo, in diretto rapporto con l'amministrazione interessata, nel quale si dia avvio e si progetti il processo di *change management*; in prima approssimazione si può immaginare che le priorità indicate dal vertice politico potrebbero riguardare sia ministeri “tradizionali” come il Ministero dell'Interno (dove senza un input significativo è probabile che non nascano autonome proposte di trasformazione), sia singoli settori nei quali si senta il bisogno di un salto di qualità per quanto attiene all'efficienza o all'efficacia dei servizi (ad esempio la Cooperazione allo Sviluppo, la Motorizzazione Civile, l'Amministrazione Carceraria, eccetera);
2. **le candidature sono avanzate dalle stesse amministrazioni**; si tratta del meccanismo, per così dire, ordinario e quello nel quale maggiore sarà l'esigenza di selettività; i criteri di scelta dovranno essere basati sulla **credibilità** del processo di trasformazione proposto, da un lato, e sul **valore pubblico**, e cioè sui benefici effettivi per i cittadini che esso sarebbe in grado di generare al netto dei costi della trasformazione, dall'altro;
3. infine, ma si tratta probabilmente di un'ipotesi residuale, occorre consentire che la struttura di supporto possa **proporre autonomamente alcuni specifici interventi e le priorità di intervento**; il caso riguarda settori specifici dell'amministrazione dello stato nei quali, per la specificità delle missioni assegnate, l'adozione di configurazioni organizzative particolarmente originali, disponibili sul mercato intellettuale, potrebbe garantire un rilevante valore aggiunto (un esempio potrebbe essere quello del Ministero dei Beni Culturali o di qualche sua parte, dato che la compresenza di professionalità tecniche di alto livello e di ruoli al tempo stesso regolativi e gestionali pone delle importanti sfide proprio sul piano organizzativo); poiché è possibile che le amministrazioni stesse non siano a conoscenza dell'esistenza di tali opportunità, in questo caso una iniziativa autonoma della struttura di supporto appare pienamente giustificata. Anche se si tratta di una eventualità da trattare con grande cautela, poiché l'assenza di una domanda da parte dei responsabili politici o tecnici e dei vertici dell'Amministrazione costituisce un rilevante limite alla prospettiva di cambiamento che non può essere facilmente superato.

L'ultimo punto che resta da affrontare riguarda la natura istituzionale della struttura di supporto. Al riguardo si possono formulare almeno quattro ipotesi, ognuna delle quali presenta vantaggi e svantaggi dal punto di vista dell'efficace svolgimento del programma di cambiamento, in particolare per quanto riguarda la maggiore o minore vicinanza ad uno dei

tre poli necessari per la trasformazione e cioè il comando politico (il Governo e la politica), la domanda sociale (i clienti delle pubbliche amministrazioni, le forze politiche e sociali) e la comunità scientifica e professionale (le università, gli istituti di ricerca e, soprattutto, la parte più moderna delle burocrazie pubbliche esistenti).

Una prima ipotesi è quella di affidare la leadership politica della struttura e del programma al **Ministro della Funzione Pubblica** affiancandogli una “struttura di missione” creata ai sensi della legislazione vigente. Una variante di questa alternativa sarebbe quella di creare una figura politica ad hoc attraverso la nomina di un **Alto Commissario** presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In entrambi i casi si avrebbe un doppio vertice: una figura politica e un capo struttura con competenze e responsabilità di natura tecnico/scientifica/manageriale reclutato con il processo del quale si diceva prima.

I **vantaggi** di una simile soluzione sono rilevanti:

- in primo luogo verrebbe assicurata una forte autorevolezza politica; ad esempio il Ministro, ma anche l’Alto Commissario, potrebbero riferire direttamente in Consiglio dei Ministri sia per quanto riguarda il piano di azione, sia per quanto riguarda i testi normativi di istituzione delle agenzie;
- altrettanto notevole sarebbero i poteri amministrativi che potrebbero venire assegnati alla struttura: essa, ad esempio, sarebbe titolare del fondo per la riorganizzazione che potrebbe ripartire tra i vari cantieri con propria autonoma decisione, ferma restando la competenza collegiale del Consiglio dei Ministri sull’approvazione del piano di azione.

Ciò non toglie che vi siano anche degli **svantaggi** o comunque dei rischi da non sottovalutare:

- in primo luogo la natura bicefala di fatto implicita nel modello istituzionale e organizzativo potrebbe rappresentare un problema non indifferente nello svolgimento concreto del lavoro, dando luogo a conflitti o a stalli decisionali;
- in secondo luogo, e in maniera correlata al punto precedente, questa soluzione sarebbe quella che assicura la minore terzietà rispetto alla politica da un lato ed alla amministrazione dall’altro; il rischio qui è di rendere poco riconoscibile la natura tecnico scientifica del lavoro svolto e l’ambito di autonomia professionale della struttura tecnico-scientifica;
- un ulteriore elemento da tenere in considerazione – anch’esso in qualche modo il reciproco dei vantaggi sopra elencati – è costituito dal fatto che essa non venga adottata in quanto troppo impegnativa dal punto di vista politico in senso stretto;
- infine un elemento da non sottovalutare è il rischio di una minore flessibilità operativa, data dal fatto che vi sarà certamente la tentazione di applicare le norme generali in materia di Pubblica Amministrazione (la necessità di un regolamento di organizzazione, ad esempio).

Una seconda possibile soluzione potrebbe essere quella di prevedere la costituzione di una **agenzia tecnica**, che per sua stessa natura abbia un vertice unico con competenze e caratteristiche tecnico/manageriali.

I **vantaggi** che presenterebbe questa soluzione sarebbero:

- in primo luogo l’affermazione del carattere esplicitamente tecnico scientifico e di supporto dell’organismo;

- in secondo luogo, e conseguentemente, una sufficiente terzietà rispetto alla politica, soprattutto se il responsabile politico fosse un ministro (presumibilmente quello della Funzione Pubblica) delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri;
- si tratterebbe inoltre di un modello meno “eccezionale” e quindi meno minaccioso, per le varie responsabilità politiche e amministrative che il Programma toccherà, del precedente; anzi la stessa denominazione di agenzia tecnica potrebbe essere un fattore capace di mostrare i vantaggi connessi all’adozione di una nuova configurazione istituzionale; in qualche modo l’agenzia tecnica per la riforma amministrativa potrebbe rappresentare un prototipo almeno per quelle amministrazioni dello stato che hanno missioni analoghe;
- rispetto all’ipotesi del Commissariato i rischi di rigidità amministrativa sarebbero probabilmente minori anche se un regolamento sarebbe probabilmente necessario anche in questo caso.

Per quanto riguarda gli **svantaggi** di una simile ipotesi si possono ricordare:

- il fatto che essa apparirebbe forse la meno “nuova” tra tutte quelle che stiamo formulando in questa sede;
- il fatto che sarebbe in qualche modo meno garantito il carattere temporaneo ed eccezionale dell’iniziativa, con ciò aumentando le obiezioni ed i dubbi e, forse soprattutto, la tentazione di dare ad essa compiti e funzioni “ordinarie” con ciò diluendo la missione specifica ad essa affidata;
- infine non si possono nemmeno sottovalutare gli ostacoli e le resistenze che potrebbero venire dalla altre “agenzie tecniche” già oggi esistenti (dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione al Formez), titolari di programmi generici di supporto la cui importanza verrebbe in qualche modo svalutata.

Una terza ipotesi che si può formulare è quella di costituzione di una **task force presso** un organo dotato di fortissima autonomia a causa della sua natura di organo ausiliario sancita dalla Costituzione, come **il CNEL**.

I **vantaggi** di una simile soluzione sarebbero:

- la massima flessibilità dal punto di vista operativo;
- la massima terzietà rispetto a politica ed amministrazione;
- una connessione strutturale con i rappresentanti delle categorie economiche e con i sindacati che favorirebbe il superamento della autoreferenzialità spesso implicita nei processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto attiene invece agli **svantaggi** essi sarebbero:

- la lontananza rispetto alla sede dell’indirizzo politico;
- una inevitabile “doppia dipendenza” dal Governo e dal CNEL stesso che potrebbe contenere dei rischi per la *governance* del programma;
- il pericolo di essere percepiti come un organismo dedito esclusivamente a compiti di studio e di elaborazione diminuendo la credibilità delle proposte.

Infine si potrebbe immaginare la costituzione di una **struttura di supporto esterna al settore pubblico mediante affidamento del compito ad una Università** o ad un consorzio di università e di centri di ricerca, da selezionare mediante una gara internazionale in ambito europeo.

I **vantaggi** di una simile soluzione sarebbero:

- l'assoluta novità di una simile esperienza che garantirebbe al tempo stesso la più volte ricordata opportunità di terzietà rispetto a politica e amministrazione e la certezza della temporaneità del programma;
- la possibilità di mobilitare competenze scientifiche di altissimo livello e quindi di aumentare la autorevolezza e la forza tecnica delle proposte provenienti da tale organismo;
- almeno in parte un certo grado di flessibilità operativa quale appunto può essere garantita dall'inquadramento in una istituzione dotata di autonomia quale è appunto l'università;
- un vantaggio di lungo termine – ma non per questo meno importante – che consisterebbe nello stimolo di un avanzamento delle conoscenze scientifiche sui temi della riforma amministrativa attraverso il superamento degli approcci mono-disciplinari attualmente dominanti nell'accademia.

Per quanto attiene agli **svantaggi** essi possono essere riassunti nei seguenti punti:

- anzitutto vi sono i rischi impliciti in qualunque meccanismo di gara e che attengono all'eccesso di rigidità dei programmi di lavoro, alla difficoltà di commisurare i risultati attesi alle possibili contingenze e alla sottovalutazione delle risorse economiche e dei tempi necessari per raggiungere gli obiettivi;
- vi è poi una oggettiva difficoltà, stando alle norme europee, di limitare l'accesso alle università ed ai centri di ricerca, con l'effetto di rimettere in gioco grandi società di consulenza che, anche a prescindere dai possibili conflitti di interesse, tendono a predisporre programmi di assistenza basati su pochi standard generici;
- come già nel caso precedente va poi rilevato il pericolo di lontananza rispetto alla sede dell'indirizzo politico e di essere percepiti come un organismo dedito esclusivamente a compiti di studio e di elaborazione e non immediatamente operativo;
- non va nemmeno sottovalutato il fatto che sarebbe molto più difficile mobilitare, rispetto a tutte le precedenti soluzioni, le competenze già oggi presenti nella Pubblica Amministrazione e correlativamente di lasciare al termine del programma un *know-how* diffuso nel settore pubblico;
- infine resterebbe aperto il problema non piccolo di come assicurare un presidio tecnico adeguato all'interno della amministrazione pubblica per tutto quanto attiene alla gestione del contratto ed alla definizione degli obiettivi prestazionali di dettaglio.

Come si vede ogni soluzione propone importanti **trade off** tra i diversi obiettivi che un programma di supporto alla gestione del cambiamento porta con sé. La cosa non deve stupire data la natura complessa e quasi rivoluzionaria della proposta che abbiamo formulato. L'elencazione dei potenziali vantaggi e svantaggi delle soluzioni proposte – elenco e soluzioni che non possono essere considerati esaustivi – serve solo a mettere l'accento sul fatto che la progettazione di dettaglio della struttura di supporto deve costituire oggetto di uno studio più approfondito di quello che è possibile in questa sede, a valle ovviamente della condivisione delle caratteristiche fondamentali del programma contenuto in questo Libro Verde, e che consistono nel superamento dei paradigmi organizzativi sino ad oggi dominanti nella PA italiana, nello stretto legame tra riformulazione delle missioni e programmi di riorganizzazione, nella necessaria trasversalità e completezza dei piani di cambiamento. Ciò significa, ad esempio, che per valutare la convenienza dell'ipotesi di istituzione di una Agenzia tecnica occorre prendere in considerazione alcuni elementi chiave del regolamento di cui tali strutture dovranno essere dotate, esattamente come l'affidamento

ad una istituzione accademica del programma di supporto porta con sé una attenta disamina del bando di gara e delle procedure di assegnazione dell'incarico.

Ciò detto, se è possibile in questa sede esprimere una preferenza, probabilmente la creazione di una agenzia tecnica o, in subordine di una unità di missione, sottoposta all'indirizzo del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione appare l'ipotesi più realistica. Occorre tuttavia prestare molta attenzione al fatto che questa maggiore vicinanza alla politica ed alla amministrazione non induca alla autoreferenzialità, e che i collegamenti con la domanda dei cittadini e delle imprese, da un lato, e con la comunità scientifica e professionale, dall'altro, siano oggetto di sufficiente cura nello svolgimento dell'attività di supporto.

In questa sede ci si può solo limitare ad auspicare che una migliore visualizzazione del tipo di supporto che è necessario e del tipo di soggetto che potrà fornirlo, serva a convincere della possibilità di dar vita a quello sforzo che appare assolutamente necessario se si vuole avviare la amministrazione italiana sulla strada di una modernizzazione capace di rispondere alle esigenze della società e del nostro paese.