

RIORGANIZZARE PER RIFORMARE

Il disegno di una PA efficace ed efficiente

Editoriale

VINCENZO PERRONE
vincenzo.perrone@unibocconi.it



GIUSEPPE SODA
giuseppe.soda@unibocconi.it



UN VECCHIO E POPOLARE SLOGAN PUBBLICITARIO CHE MOLTI LETTORI RICORDERANNO RECITAVA: “BASTA LA PAROLA”. IN UN PERIODO DI CONFLITTI MOLTO ACUTI CHE ATTRAVERSANO LE COMPONENTI VITALI DELLA NOSTRA SOCIETÀ, BASTA LA PAROLA “RIFORMA” PER METTERE TUTTI D’ACCORDO. EPPURE, SI TRATTA DI UNA PAROLA PIUTTOSTO AMBIGUA E NON È DETTO CHE RIFORMA COINCIDA NECESSARIAMENTE CON MIGLIORAMENTO. UN ESEMPIO DEL RIFORMARE IN PEGGIO È APPARSO CHIARO A TUTTI NEGLI ULTIMI MESI GRAZIE ALL’OSTRACAGATE DELLA REGIONE LAZIO, CHE HA MOSTRATO COME LA DEVOLUZIONE DI POTERI DALLO STATO CENTRALE ALLE REGIONI SIA STATA PIUTTOSTO AVVENTATA E MOLTO COSTOSA. ESEMPI NEGATIVI A PARTE, IL FASCINO DELLE RIFORME STA NEI NUMERI MIRACOLOSI CHE VENGONO AD ESSE NORMALMENTE ASSOCIATI:

senza trasformazioni o riforme tra vent'anni il PIL italiano dovrebbe essere di 253 miliardi di euro più alto di oggi, mentre con le riforme si stima che dovrebbe crescere di 872 miliardi (valori a prezzi costanti 2011, dati CNEL - Confindustria 2012). In termini di reddito procapite, tenendo conto degli scenari demografici, questo significa che le riforme dovrebbero produrre una crescita di 11.160 euro contro i 2.760 dello scenario che non prevede alcuna trasformazione. Per questa ragione è difficile trovare oggi qualcuno che esprima dissenso rispetto alla necessità di cambiare in profondità l'apparato pubblico italiano, visto che con i suoi ritardi, con la burocrazia e un costo abnorme rispetto al contributo offerto, ha concorso in modo rilevante ad affossare ulteriormente la competitività italiana. Tutti hanno capito che senza una macchina amministrativa pubblica funzionante, che si tratti di una segreteria comunale come di un tribunale o della direzione generale di un ministero, non verremo mai a capo né dei nostri problemi di spesa né di quelli legati alla produttività e all'efficacia del lavoro in ambito pubblico.

È opportuno dire subito, a questo proposito, che la nostra tesi è che efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione non possono essere trattate separatamente: esiste un rapporto stretto tra costo e risultato, e questo rapporto è dato dalle modalità con le quali il lavoro è organizzato e diretto. Per migliorare efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione occorre intervenire non solo sul "quanto" si spende ma anche e soprattutto sul "chi" lavora e "come", attraverso quali processi e con quale modello organizzativo. Da questo punto di vista è straordinaria la distanza che esiste tra sistema delle imprese private, dove le risorse organizzative sono da tempo considerate la chiave di volta per la competitività, e sistema pubblico dei servizi dove si tende a discutere solo di norme e di budget di spesa. Se il taglio lineare della spesa pubblica messo in campo negli anni scorsi e il blocco del turnover non sono stati sufficienti per recuperare credibilità e ridare fiato alle finanze pubbliche, se la *spendig review*, per quanto importante, non sarà in grado di assicurare risparmi decisivi e soprattutto stabili nel tempo, è perché il tema della ristrutturazione del pubblico impiego e del ridisegno dei modelli organizzativi, anche al fine di meglio dimensionare gli organici, non è stato affrontato in modo deciso e con le giuste competenze. Non ci pare che esistano alternative a farlo finalmente ora. La questione della riduzione della spesa pubblica attraverso il "semplice" taglio dei dipendenti è, infatti, un tema difficile da affrontare per molte ragioni. I partiti politici di maggiori dimensioni hanno una quota significativa del proprio elettorato proprio tra gli addetti del pubblico impiego e per questo temono, se dovessero prendere posizioni nette in tema di downsizing, di fare la fine del Pasok, il partito socialista greco che è passato dal 43,9 al 13,6% per aver appoggiato il piano di austerità che prevede la riduzione dei dipendenti pubblici e degli stipendi. Ci sono anche motivi più complessi e nobili della paura di perdere consenso elettorale, che possono comunque ispirare prudenza in questo campo. Ridurre i dipendenti pubblici o il loro stipendio con

Senza una macchina amministrativa pubblica funzionante non verremo mai a capo né dei problemi di spesa né di quelli legati alla produttività

una logica di puro taglio dei costi sarebbe una manovra depressiva che abbassa la domanda, il consumo, la propensione al risparmio, aumenta l'incertezza, il pessimismo, i conflitti sociali, non incide, se l'azione è mal pensata e ancora peggio condotta, sull'efficacia dell'amministrazione e amplifica il dualismo economico del paese in una spirale negativa dalla quale, come si vede chiaramente per le strade di Atene, è difficilissimo risalire. Licenziare i dipendenti pubblici per "motivi economici" non aumenterebbe di per sé la qualità e il sostegno dell'amministrazione pubblica alla vita delle imprese e dei cittadini, specie nei servizi essenziali. Affrontare il tema della riforma della PA con una logica guidata dall'imperativo della riduzione dei costi finirebbe per suggerire ricette improbabili e inefficaci come "licenziare i licenziabili" che in genere diventa "prepensionare i prepensionabili" (cosa che con la recente riforma delle pensioni è peraltro diventato molto più difficile), o "non rinnovare i non rinnovabili" (i cosiddetti precari nella PA sono circa 120.000). Il che significa peggiorare ulteriormente la situazione delle giovani generazioni. Poco importa che i prepensionabili o simili siano distribuiti equamente tra l'amministrazione della giustizia, che soffre cronicamente per effetto di piante organiche ferme agli anni sessanta, e le comunità montane che forse qualche dipendente di troppo l'hanno davvero. Poco importa che in questo modo le persone diventino numeri legati all'anzianità o al tipo di contratto di cui dispongono e non, magari, dipendenti motivati, persone che dispongono di conoscenze critiche e difficilmente replicabili per attività e processi a elevato valore aggiunto. Negli anni scorsi ci si è crogiolati nell'attacco ai fannulloni. Un'analisi assolutamente superficiale dei problemi della PA italiana nel momento in cui si limita a suggerire una visione di tipo "antropologico", secondo la quale esisterebbe una specie umana, quella appunto dei fannulloni, che è causa principale di ogni male. Individuata e respinta ai tornelli quella, i problemi magicamente si sarebbero risolti.

Una riforma vera richiede, a nostro avviso, un approccio completamente diverso. Serve un'impostazione che focalizzi il problema della produttività e dell'efficienza non solo

sul *chi*, ossia sul livello di operosità "intrinseca" dei dipendenti pubblici, ma sul *cosa* essi sono chiamati a fare: quali lavori, attività e compiti svolgono, in che ordine, con quali strumenti e in quanto tempo. Una vera riforma della PA è innanzitutto un grande processo di cambiamento organizzativo. Della portata e complessità di quelli attraverso i quali sono passate moltissime imprese quando si sono trovate di fronte alla necessità

di recuperare efficienza per meglio resistere alla concorrenza globalizzata e senza perdere clienti abbassando la propria qualità, attraverso interventi di ridisegno delle strutture organizzative, dei processi, dei sistemi di gestione (in particolare del personale) e di dimensionamento corretto degli organici. Una riforma della PA capace di incidere in profondità si basa sull'individuazione delle attività e delle funzioni che non servono, che non generano valore per il sistema e che causano lentezza e inefficacia dei processi. Parafrasando *Roger Rabbit* ci dovremmo quindi chiedere seriamente se il dipendente pubblico è fannullone per indole o se lo disegnano così. Per chiarire questo

Una vera riforma della PA è innanzitutto un grande processo di cambiamento organizzativo

punto è forse utile ricorrere a un piccolo aneddoto esemplificativo. Durante la visita a un ministero chiamato a svolgere l'amministrazione di una funzione cruciale dello Stato, a servizio di due direttori generali abbiamo contato la presenza di dieci (10) addette/i chiamate/i a svolgere funzioni tipiche di una segreteria di direzione. È forse superfluo sottolineare che i ritmi di lavoro erano molto tranquilli, i quotidiani aperti su più tavoli e sfogliati con attenzione, mentre una radio, a volume decisamente alto per un luogo di lavoro, diffondeva nell'aria canzonette rasserenanti. Chiedersi se le persone operanti in quel contesto fossero o meno dei fannulloni può essere interessante, ma la cosa più importante da capire è se il lavoro e le mansioni che sono chiamate a svolgere siano utili, contribuiscano a migliorare i servizi offerti, aggiungano valore per gli utenti e siano strumentali alla funzione che quel ministero svolge per la collettività. Il mantra dei fannulloni andrebbe sostituito, o quanto meno integrato, con quello degli *inutili*. Naturalmente, inutili non sono le persone, bensì le attività che sono chiamate a svolgere. Ciò che è inutile non sono le persone recentemente impiegate dalla Regione Sicilia con la mansione di "camminatori", ma il lavoro per cui sono state assunte. Contesti organizzativi burocratizzati, inefficienti, caratterizzati da attività inutili, ridondanti, senza sistemi di controllo e misurazione delle prestazioni continuerebbero a essere tali anche con dipendenti stakanovisti. Anzi, questi ultimi avrebbero tutti gli incentivi a comportarsi come il sistema richiede loro di fare piuttosto che imporre inutilmente la propria etica del lavoro. L'inefficienza della PA è il risultato della moltiplicazione di attività e mansioni di cui non si conosce il valore e non solo un effetto delle persone chiamate a svolgerle.

Il problema è quindi organizzativo, non antropologico: si tratta di ridisegnare processi e strutture organizzative partendo dagli obiettivi che gli organi nei quali si dovrebbe articolare la funzione pubblica devono raggiungere. Inoltre, si dovrebbe sottrarre questa attività di ridisegno, che va continuamente aggiornata, al vincolo legale tale per cui spesso per cambiare una struttura occorre modificare una norma. Un limite che bloccherebbe fino alla morte qualsiasi organizzazione privata. È da qui che occorre ripartire, come farebbe una grande impresa di fronte al problema di ripristinare capacità competitiva. La riduzione dei costi è la conseguenza di un buon disegno organizzativo e non la sua premessa. Avviare una riforma radicale e strutturale delle amministrazioni pubbliche significa avere il coraggio di mettere in campo almeno alcune azioni realmente innovative, oltre a sottrarre il disegno organizzativo delle strutture pubbliche al vincolo normativo, come abbiamo appena proposto.

Innanzitutto, un grande piano nazionale che, per ciascuna amministrazione pubblica, ridisegni le mansioni e i processi, elimini le attività inutili, introduca livelli decenti di tecnologia per un paese avanzato e solo parallelamente, mentre si procede in questa riprogettazione organizzativa, determini il corretto dimensionamento degli organici e mappi il reale eccesso o difetto di personale. Esistono le tecniche e le metodologie per ottenere questo risultato; centinaia di migliaia di progetti di cambiamento e di ripristi-

**La riduzione dei costi
è la conseguenza di un
buon disegno organizzativo
e non la sua premessa**

no della competitività e dell'efficienza dei processi e delle organizzazioni d'impresa sono un fondamentale repertorio di esperienza che potrebbe essere impiegato in questa prima fase della riforma del pubblico impiego. In molti casi, si tratta di progetti che molti manager pubblici dotati del senso di responsabilità che sarebbe richiesto in questo momento storico hanno già intrapreso o avrebbero una gran voglia di intraprendere. Una volta determinato il corretto dimensionamento dovrebbe essere avviata la se-

**Meno riforme annunciate e
più cambiamenti organizzativi
realizzati, se vogliamo
assicurare al nostro paese
un futuro migliore**

conda trasformazione. Parliamo di una profonda riforma giuridica che renda realizzabile in tempi rapidi un grande piano di mobilità e di rigenerazione professionale nel pubblico impiego. Si potrebbe fare, teoricamente, a costo zero e senza licenziare nessuno. Si tratta solo di usare il principio dei vasi comunicanti che la Legge di stabilità 2012 ha già indicato e che prevede il ricollocamento delle persone dalle strutture che manifestano eccessi di organico in quelle che necessitano di persone o in nuovi servi-

zi utili. Il sistema è talmente semplice da sembrare banale: i dipendenti statali operano al servizio della collettività e si spostano là dove servono, dove possono contribuire a migliorare la competitività del paese aiutando la vita delle persone, delle imprese e migliorando servizi essenziali. Naturalmente, il tutto a fronte di un grande impegno nella formazione e nell'adattamento alle esigenze specifiche delle singole amministrazioni. Proprio nelle scorse settimane un'azienda ex monopolista pubblico ha offerto ai propri dipendenti che lavorano in aree professionali sovradimensionate a causa delle trasformazioni tecnologiche la possibilità di cambiare radicalmente mestiere al fine di acquisire un know-how tecnico ed essere reimpiegati in aree diverse da quella di appartenenza. Bene, le richieste dei dipendenti sono state molto superiori al numero di posizioni disponibili, sebbene il nuovo lavoro sia più complesso e impegnativo e nonostante il periodo di formazione e di riconversione professionale richieda impegno e aumento delle ore di lavoro. Non possiamo allora immaginare di togliere dipendenti assonnati da uffici deserti per chiedere loro di contribuire a servizi cruciali quali la giustizia, la sicurezza, i servizi sociali e alla persona, il turismo, la tutela dell'ambiente? Di possibili aree di reimpiego in grado di aiutare la competitività del paese ce ne sono tantissime: questa sarebbe la vera grande riforma. Su questo tema occorre avviare una riflessione aperta, a tutto campo, e occorre che tutti, sindacati del pubblico impiego compresi, capiscano che è meglio la mobilità e la riqualificazione professionale oggi che un licenziamento e il collasso della pubblica amministrazione domani.

Sarebbe inoltre auspicabile favorire la diffusione del part-time dove opportuno, in modo da consentire una maggiore partecipazione alle attività lavorative pubbliche di persone, come le donne e i giovani, che oggi rimangono appese a forme di rapporto di lavoro "indipendente" molto più precarie. Nel ridisegno delle strutture organizzative ci si dovrebbe preoccupare poi di accorpare attività comuni a più unità: in questo modo si potrebbero accentrare e costituire unità di servizio per le attività di back office, centralizzare sistemi informativi e data base comuni a più strutture, insistere sulla centralizza-

zione della responsabilità organizzativa degli acquisti. In ogni caso le unità (tribunali, scuole, ospedali, ispettorati vari ecc.) dovrebbero essere ridisegnate in modo da raggiungere una scala minima ottima e da contenere al proprio interno i processi critici. Una regola che si impara subito quando si lavora davvero alla riorganizzazione di un'impresa è che tutte le volte che un processo critico attraversa il confine tra due unità organizzative accade qualcosa di negativo: ritardi, conflitti, perdita di informazioni e di efficienza, diluizione della responsabilità sul risultato finale. Bisognerebbe infine operare per una decisa semplificazione dei processi decisionali da ottenere riducendo il numero dei dirigenti (che devono avere un numero minimo di persone a riporto per essere qualificati come tali) e il numero di attori che hanno il potere di autorizzare o bloccare una certa attività. Un manager come Jack Welch lamentava il fatto che nella sua General Electric vedeva girare documenti che sembravano estratti dall'archivio storico nazionale per il numero di firme che vi erano vistosamente apposte. Lui se la cavò suggerendo subito di limitare a un massimo di tre i visti su qualsiasi documento/processo. Possibile che sia il buon senso, unito a una buona competenza organizzativa, la chiave per ridisegnare il futuro della nostra pubblica amministrazione, e quindi del nostro paese e di tutti noi? Noi pensiamo di sì, e per questo condividiamo le parole che Luca Paolazzi, il direttore del Centro Studi di Confindustria, ha utilizzato in una recente audizione presso il CNEL: "Le riforme servono. Ma non sono una cena di gala, uno sprint breve e intenso, un atto isolato ed episodico, da compiere in un tempo sospeso dell'agone partitico, da affidare a una squadra di pronto soccorso, valente e valorosa. Non possono essere una parentesi per poi ricominciare tutto come prima". Meno riforme annunciate, allora, e più cambiamenti organizzativi realizzati, se vogliamo assicurare al nostro paese un futuro migliore. ■