

## **Cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche <sup>(1)</sup>**

In Italia si fanno tante, tantissime riforme e poco, pochissimo cambiamento organizzativo. Per questa ragione, parlare di cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche in Italia è un po' imbarazzante. È da quando è stato istituito il Dipartimento della funzione pubblica nel 1979 all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che nel nostro Paese vengono avviati programmi di riforma regolarmente lasciati incompiuti. Fare riforme non significa necessariamente cambiare. Il virus della riforma continua senza cambiamento sembra essersi stabilmente inserito nel DNA della cultura politica e amministrativa. Sono trent'anni, dalla presentazione del Rapporto Giannini (1979) che le nostre pubbliche amministrazioni sono sottoposte all'accanimento riformatore <sup>(2)</sup>. Vale la pena di ricordare che l'impostazione data da Giannini nel suo rapporto presentato al Parlamento era molto corretta e conteneva principi ispiratori di una modernizzazione gestionale ancora validi e mai applicati. Da allora è stata una successione ininterrotta di riforme interrotte che non sono quasi mai arrivate alla fase della gestione. È come se un paziente entrasse e uscisse dalla sala operatoria cambiando ogni volta chirurgo, diagnosi e terapia. Si veda cosa è accaduto all'università: aveva appena cominciato ad assorbire l'impatto traumatico del 3+2 e ha dovuto procedere al riassetto voluto dal Ministro Mussi. Prima di implementarlo è stata investita dai decreti Gelmini. Ogni volta è un nuovo trauma. Nell'accanimento riformatore, come in quello terapeutico, c'è una sostanziale mancanza di rispetto

*di  
Giovanni Costa*

*In Italia si  
fanno tante,  
tantissime riforme  
e poco, pochissimo  
cambiamento  
organizzativo*

(1) Relazione presentata al convegno "Persone, organizzazione e ambiente: strumenti e strategie per la gestione dei sistemi complessi", Università di Bologna, 11 giugno 2009, Bologna.

(2) Cfr. G. REBORA, *Un decennio di riforme*, Guerini, Milano, 1999.

per l'oggetto dell'intervento e soprattutto non c'è apprendimento, non c'è memoria, non c'è cambiamento. Scriveva dieci anni fa Sabino Cassese tratteggiando un modo italiano di fare riforme: "Mentre in altri paesi le riforme fanno parte della gestione quotidiana dello Stato, in Italia esse hanno un' enfasi particolare, sono un capitolo a parte, costituiscono un fatto eccezionale... esse non sono preparate da diagnosi imparziali... qui le riforme sono precedute da dibattiti politici, accompagnate da articoli di giornale e interviste, con approssimazione, superficialità, senza fare un' accurata diagnosi del problema da affrontare...". Il tutto è accompagnato da una ritualità legislativa: "Se si fa una riforma si deve fare una legge" (3).

Secondo Federico Butera: "Il mancato cambiamento delle pubbliche amministrazioni è dipeso non dalla inadeguatezza delle riforme introdotte o dalle persone che le hanno attuate ma da due problemi strutturali non bene affrontati: il corretto trattamento della natura delle prestazioni della pubblica amministrazione (diritti e/o servizi) e l' appropriata gestione del processo di cambiamento (ordinamentale e/o processuale)" (4).

### 1. Il cambiamento come processo

La natura processuale del cambiamento è estranea alla cultura politica e amministrativa. Nei dibattiti il *processo organizzativo* al massimo diventa *processo giudiziario*, nel senso che si è sempre alla ricerca di un colpevole: colpevole è chi propone i cambiamenti? È chi li osteggia? È il personale?

Infatti le riforme hanno quasi sempre come oggetto il personale che raramente viene coinvolto nel cambiamento. Si pensa che il personale sia il problema e a pochi viene in mente che il personale è invece la soluzione. Il coinvolgimento dei sindacati non significa coinvolgimento del personale. Anzi, l'abbraccio dei sindacati in questa direzione è un ulteriore problema. L' accanimento riformatore del legislatore

(3) S. CASSESE, "Il Sole 24 Ore", 21 dicembre 1998.

(4) F. BUTERA, *Il Change management strutturale nella pubblica amministrazione*, in "Studi organizzativi", n. 1, 2007, pp. 61-96.

viene potenziato da quello dei sindacati. Molte riforme nella pubblica amministrazione sono state introdotte per via contrattuale <sup>(5)</sup>.

Michel Crozier sostiene che non si cambia l'amministrazione per decreto <sup>(6)</sup>. Tanto meno si cambia per contratto. Serve un paziente e continuo lavoro di una dirigenza competente, motivata e legittimata a svolgere il proprio ruolo. Immemori di questi moniti, vari governi hanno ripetutamente firmato con i sindacati accordi che promettevano valutazione, meritocrazia e migliori servizi ai cittadini <sup>(7)</sup>. Quando i sindacati si fanno governo e dichiarano di non volere maggiori benefici per i loro iscritti (ma intanto li ottengono) ma di volere l'interesse generale, abbiamo il paradosso di trovarci con le amministrazioni senza direzione e con i lavoratori senza rappresentanza <sup>(8)</sup>.

Su valutazione del personale, riconoscimento del merito e retribuzioni variabili, i sindacati hanno teso più volte autentiche trappole nelle quali i governi (di destra e di sinistra) hanno infilato fiduciosi le mani. Le soluzioni contrattuali hanno avuto un triplice ruolo. Il primo, di far digerire aumenti retributivi in base a un'ipotetica contropartita di produttività. Il secondo, ben più insidioso, di aprire un ulteriore fronte di negoziazione. Il terzo, di delegittimare la dirigenza.

Infatti, in sede di contrattazione decentrata sulla retribuzione variabile, le clausole su controllo dei risultati e valutazione del merito sono state molto spesso (con rare eccezioni) sostituite da rituali tanto costosi quanto ininfluenti sulla produttività <sup>(9)</sup>. È anche così che la spesa pubblica è andata fuori controllo. Per esempio, nel settore pubblico le retribuzioni di fatto di un'unità di personale a tempo pieno sono cresciute tra il 2000 e il 2007 nel settore pubblico del 30%, in quello privato del 21%. (vedi Fig. 1)

*Non si cambia  
 l'amministrazione per  
 decreto, tanto meno  
 per contratto*

(5) C. D'ORTA, C. MEOLI, *La riforma della dirigenza pubblica*, Cedam, Padova, 1994.

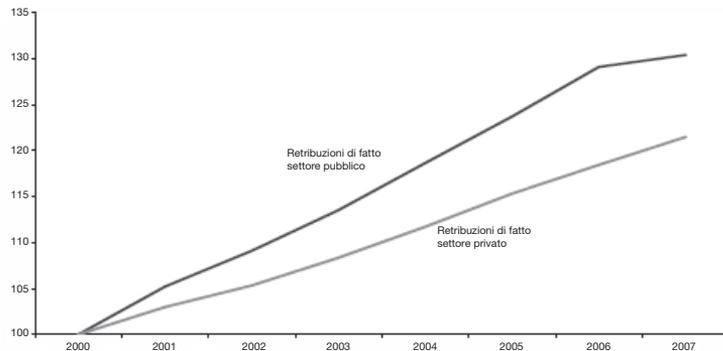
(6) M. CROZIER, *On ne change pas la société par décret*, Grasset, Paris, 1979.

(7) A. TOPO, *Leggi e autonomia collettiva nel lavoro pubblico*, Cedam, Padova, 2008.

(8) G. COSTA, S. DE MARTINO, *Management pubblico*, Etas, Milano, 1985.

(9) G. DELLA ROCCA, P. MASTROGIUSEPPE, *Valutare nella pubblica amministrazione*, in "Sviluppo & Organizzazione", n. 227/2008.

Figura 1 – Confronto retribuzioni di fatto pubblico-privato 2000-2007



Fonte: Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione "Andamenti recenti della contrattazione nel pubblico impiego: 2000-2007". Presentazione 3 luglio 2008 su dati Istat e Contabilità nazionale.

*Se davvero si vuole cambiare è necessario entrare nei processi direzionali e organizzativi e mobilitare le energie indispensabili per modificare giorno per giorno visione, procedure, tecnologie e comportamenti*

Poiché non si cambia né per decreto né per contratto, se davvero si vuole cambiare, è necessario entrare nei processi direzionali e organizzativi e mobilitare le energie indispensabili per modificare giorno per giorno visioni, procedure, tecnologie, comportamenti <sup>(10)</sup>. Il cambiamento è intrinseco alle attività di direzione e governo di un'organizzazione che apprende, e agisce sul modo in cui le persone sentono e vivono la loro esperienza lavorativa. Il cambiamento è quindi un processo che si sviluppa nel tempo attraverso le interazioni tra le persone. Tutti gli sforzi riformatori sono sempre rivolti a intervenire sugli aspetti amministrativi, trascurando sistematicamente di intervenire sulle interazioni tra le persone. Cosa che è possibile fare solo attivando opportunamente il ruolo direzionale <sup>(11)</sup>.

(10) P. ADINOLFI, *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2004.

(11) B. DENTE, *La politica del personale nel settore pubblico*, in *La riforma del personale nel settore pubblico*, Dipartimento per la funzione pubblica, Roma, 1994, vol. II (contributi di F. BUTERA, C. CARUSO, G. COSTA, F. FURNÒ, G. GIORGI, A. MANCINI, U. PIRRO, T. TOMMASI, A. TAGLIAFERRI); E. BORGONOVÌ (a cura di), *Sintesi del Rapporto finale Commissione di Studio sulla Formazione* (contributi di G. NEGRI, S. ZOPPI, B. DENTE, B. ERMOLLI, G. COSTA), Dipartimento per la funzione pubblica, Roma, 1995.

## 2. Sementare le attività

Da un punto di vista organizzativo, si può distinguere tra attività di trasformazione e attività d'interazione <sup>(12)</sup>. Le attività di trasformazione sono quelle più tradizionali legate al "fare" e non presentano particolari problemi poiché utilizzano *routine* sempre più spesso governate dalla tecnologia e possono facilmente essere esternalizzate. I problemi nascono con le attività d'interazione. Queste si possono suddividere in *interazioni transazionali* e *interazioni tacite*.

Nelle interazioni transazionali il personale deve essere in grado di decodificare situazioni sempre diverse, utilizzando procedure spesso automatizzate, per riconoscerle e per selezionare le soluzioni più appropriate che sfruttano la conoscenza accumulata dall'esperienza.

Le interazioni tacite sono più complesse, producono più valore e richiedono persone in grado di affrontare situazioni ambigue nelle quali non possono essere usate procedure o algoritmi, mentre è necessario disporre di capacità di giudizio ed esercitare discrezionalità per produrre una soluzione innovativa <sup>(13)</sup>.

In questo caso, l'attività è sottoposta a una continua morfogenesi governata dall'interazione con situazioni oggettive e soggettive che non si ripresentano mai uguali alle precedenti. Il massimo dell'interazione tacita si ha nelle decisioni strategiche e politiche nelle quali si gioca e contemporaneamente si costruiscono le regole del gioco. Le maggiori carenze e i maggiori problemi nelle pubbliche amministrazioni si riscontrano, infatti, nel *policy making*, per il quale il decisore politico spesso non trova adeguati supporti nella struttura direzionale più attrezzata per eseguire che per costruire.

## 3. Crescita inerziale

L'attenzione al personale non è però suggerita solo dalla cultura amministrativa, ha una giustificazione nella crescita inerziale

*Da un punto di vista organizzativo si distingue tra attività di trasformazione e attività di interazione e queste ultime possono essere transazionali o tacite*

(12) S.C. BEARDSLEY, B.C. JOHNSON, J.M. MANYIKA, *Competitive advantage from better interactions*, McKinsey Quarterly, 2, 2006.

(13) *Ibidem*.

*Un'organizzazione  
tende a crescere  
indipendentemente  
dalla quantità di  
lavoro che deve svolgere*

delle organizzazioni. La legge più rispettata nelle organizzazioni, *profit* o *non profit* non cambia, è stata formulata da Cyril Northcote Parkinson di cui porta il nome <sup>(14)</sup>. In un gustoso *pamphlet* pubblicato a Londra nel 1958, Parkinson sosteneva che un'organizzazione tende a crescere indipendentemente dalla quantità di lavoro che deve svolgere. L'aumento delle persone impegnate sarebbe più o meno lo stesso nel caso in cui le cose da fare aumentino o diminuiscano o addirittura spariscano del tutto. Forse per questo nessuno riesce a chiudere gli enti inutili se non creando un altro ufficio per la loro chiusura, che constatata ben presto che non riesce a farlo. Parkinson aveva stimato pari al 5-7% la crescita annua di posti inutili. Per fortuna non è sempre così, ma è sotto gli occhi di tutti che, lasciata alla sua inerzia interna, un'organizzazione tende a moltiplicare posti, funzioni e organi. Per questa ragione, le aziende di tanto in tanto si riorganizzano, tagliano ciò che non serve e riescono a fare di più con meno risorse e aumentano la produttività in maniera significativa. Periodicamente nella p.a. si tenta l'unica misura praticabile in via centralizzata e cioè il blocco del turnover, al quale segue un'ulteriore espansione dell'organico. Un tentativo di intervenire, ancora in via centralizzata, sul dimensionamento degli organici è rimasto famoso. Il governo Ciampi, attraverso il ministro Cassese, aveva posto il problema in questi termini in occasione della presentazione della legge finanziaria per il 1994: "Per quanto riguarda il personale del settore pubblico si è inteso razionalizzare l'uso delle risorse umane, cercando di aumentare il livello di produttività, predisponendo norme che stabiliscono regole uniformi per il corretto dimensionamento degli organici sulla base della determinazione dei carichi di lavoro, della regolamentazione del turn-over, della gestione della mobilità e della revisione dei criteri per il collocamento fuori ruolo, i comandi e distacchi".

Il risultato fu esattamente il contrario. L'Italia fu sommersa da

(14) C.N. PARKINSON, *La legge di Parkinson: ovvero 1=2*, Garzanti, Milano, 1971, (ed. or. Londra 1958).

costosissimi studi sui carichi di lavoro che finirono a Roma al Ministero per la funzione pubblica. Quasi tutti sostenevano che l'ente sottoposto a verifica era sotto organico. Parecchi anni prima esisteva una commissione centrale per la finanza locale che doveva autorizzare anche l'assunzione di un bidello in una scuola degli Appennini. Fu chiusa per la sua palese inutilità. Non ha avuto migliore fortuna la normativa relativa alla durata del procedimento amministrativo <sup>(15)</sup>. Chi volesse rimettere mano procedendo sempre per via centralizzata a problematiche di dimensionamento degli organici, efficienza e produttività dovrebbe partire da un'analisi critica di queste esperienze e chiedersi perché non è stato raggiunto il risultato dichiarato.

La *performance* non può essere gestita in maniera centralizzata. È un problema direzionale che richiede interventi quotidiani sulla situazione concreta attivando un impiego flessibile delle risorse, il contrario del concetto di pianta organica, di produttività standardizzata. Anche l'industria privata ha impiegato del tempo a impararlo sottoponendo ad analisi tutti i processi e ridisegnanoli con l'obiettivo di accelerare la loro velocità ed eliminare tutto ciò che non genera valore o che addirittura distrugge valore in quanto generano duplicazioni, sono fonte di errori, richiedono formalismi privi di senso <sup>(16)</sup>. Applicando questa analisi per processi ai pezzi in entrata in un campione di piccole e medie imprese metalmeccaniche, al tempo delle grandi ristrutturazioni dei primi anni Novanta, il Politecnico di Milano fece la sconvolgente scoperta che, nonostante il contesto teso all'efficienza e al profitto, nell'85% del tempo di attraversamento non veniva fatto nulla e nel restante 15% solo in un terzo del tempo veniva fatto qualcosa che aggiungeva valore per il cliente. Che accadrebbe se applicassimo questo strumento ai processi giudiziari? E infatti ci sono Tribunali che dicono che non possono far nulla se non aumentando

*Chi volesse rimettere  
 mano procedendo  
 sempre per via  
 centralizzata a  
 problematiche di  
 dimensionamento  
 degli organici, efficienza  
 e produttività dovrebbe  
 partire da un'analisi  
 critica delle passate  
 esperienze e chiedersi  
 perché non è stato  
 raggiunto il risultato  
 dichiarato*

(15) R. INGRASSIA, *Organizzazione e comunicazione dell'azione amministrativa. Le norme sul procedimento e la comunicazione pubblica in una prospettiva organizzativa*, Franco Angeli, Milano, 2008.

(16) J. WOMACK, D.T. JONES, *Lean Thinking*, Guerini, Milano, 1997.

*È incredibile quali economie si possono ottenere ripensando l'organizzazione e lo stesso prodotto-servizio in funzione del tempo*

gli organici, altri come Bolzano e Torino, che ottengono risultati spettacolari semplicemente dirigendo il personale esistente.

È incredibile quali economie si possono ottenere ripensando l'organizzazione e lo stesso prodotto-servizio in funzione del tempo. Si pensi al cambio delle gomme in un'automobile. Per cambiare una sola ruota, un automobilista impiega alcune decine di minuti, un meccanico qualche minuto e un *team* di Formula 1 alcuni secondi per tutte quattro le ruote e il pieno di benzina. Non è solo una questione di risorse impiegate (circa 20 uomini). Il risultato deriva soprattutto del fatto che l'auto, la ruota, gli attrezzi sono stati concepiti in funzione della velocità del *pit stop*. E dal fatto che la Formula 1 ha un significato diverso da un tragitto da pendolare o da una gita domenicale. Non facciamoci deviare dall'esempio. Se un normale automobilista convocasse 20 meccanici a cambiare la ruota della sua auto non otterrebbe il risultato del *pit stop* ma peggiorerebbe la *performance* aumentando i costi. Quindi non è un problema di organici. L'industria automobilistica ha nel frattempo risolto il problema eliminando la necessità di cambiare la ruota bucata in strada.

#### 4. L'innovazione sociale

Per recuperare efficienza e produttività non basta intervenire centralmente sul personale con regole amministrative. Bisogna attivare una relazione tra persone nella situazione specifica, quello che in organizzazione si chiama contratto psicologico <sup>(17)</sup>. Non è

(17) "Il contratto psicologico attiene a una certa disposizione interiore ad adempiere una obbligazione di tipo tecnico-giuridico, o a vivere una relazione organizzativa o sociale, con spirito di collaborazione, di fiducia e con un forte impegno affinché le attese, implicite ed esplicite, formali e informali, che sono alla base della relazione, trovino una risposta soddisfacente per entrambe le parti coinvolte. Gli studi sul contratto psicologico analizzano la relazione tra l'organizzazione e il lavoratore partendo dalla percezione individuale delle reciproche obbligazioni [Rousseau, 1990]. Il contratto psicologico si basa sulle azioni che il lavoratore crede di dover fornire e sulle controprestazioni che si attende da parte dell'azienda, ed è costituito dagli elementi taciti del rapporto di lavoro che non possono comparire nel contratto formale scritto. Il contratto psicologico aumenta l'intensità del legame tra l'individuo e l'organizzazione e riduce l'incertezza sui ruoli che sono svolti dalle diverse persone. Ha anche il ruolo di auto-regolare gli investimenti personali nell'organizzazione" (G. COSTA, M. GIANECCHINI, *Risorse Umane. Persone, Relazioni, Valore*, McGraw-Hill, Milano, 2009, cap. 8).

questione di innovazione nell'architettura amministrativa e nelle soluzioni tecnologiche che possono anche essere adeguate (e non sempre lo sono) ma di innovazione sociale. Secondo Normann nel mondo dei servizi l'innovazione "sociale" nei rapporti con il personale è l'*omologa* dell'innovazione tecnologica nell'impresa industriale: "Inventare i singoli ruoli, comporre costellazioni di ruoli congruenti, scoprire i modi per utilizzare l'energia e le capacità umane, progettare sistemi per far apprendere rapidamente nuove competenze a persone e gruppi di persone, mantenere le competenze tenendo contemporaneamente vivo l'entusiasmo e la crescita personale: ecco alcuni esempi tipici di innovazione «sociali». [...] La politica del personale non può mai essere vista come una funzione ausiliaria o di mero supporto. Per l'alta direzione essa è una funzione strategica decisiva. È difficile immaginare il successo di un dirigente nel campo dei servizi che non abbia interesse ai problemi del personale" (18).

La proposta di creare autorità esterne di valutazione del personale non mi pare vada nel senso di un recupero e una valorizzazione del ruolo direzionale. Ancora una volta il cambiamento e la ricerca di prestazioni migliori, vengono interpretate come un processo giudiziario presidiato da autorità terze e non come un processo organizzativo presidiato dal *management*. È molto improbabile che questo processo venga messo in moto da meccanismi di valutazione esterni al ruolo direzionale.

Operare ristrutturazioni, spostare persone con le loro famiglie, aumentare la produttività, cambiare il modo di lavorare sono tutte operazioni difficili che richiedono un grande impegno per mediare, risolvere conflitti, inventare soluzioni. Nessuno affronta queste difficoltà se non è proprio costretto, e se non dispone di tempi adeguati. È necessario inoltre mobilitare uno strumento che costringa a riconsiderare tutte le priorità. Anche questo riesame è difficile perché le spese hanno una loro inerzia e tutti danno per scontato che si ripetano e crescano nel tempo.

(18) R. NORMANN, *La gestione strategica dei servizi*, Etas Libri, Milano, 1985, pp. 38 e 95.

*Per recuperare efficienza e produttività non basta intervenire centralmente sul personale, bisogna attivare una relazione tra persone nella situazione specifica, quello che in organizzazione si chiama contratto psicologico*

*Esiste una tecnica per facilitare il processo di riallocazione delle risorse nella formulazione dei bilanci: il budget a base zero*

Esiste una tecnica per facilitare questo complesso e tutt'altro che indolore processo di riallocazione delle risorse nella formulazione dei bilanci: il *budget* a base zero <sup>(19)</sup>. Solo imboccando la strada dei vincoli di spesa invalicabili e un sistema di budget per implementarli, ci sarà una buona ragione per attivare pratiche di valutazione delle risorse umane da affidare a una dirigenza da rilegittimare nel suo ruolo e non da delegittimare ulteriormente con l'*Authority* per la valutazione. Senza la definizione di vincoli invalicabili di spesa non si razionalizza la gestione. Nel nostro Paese non si sono mai ottenuti risultati in questo campo se non per effetto di vincoli esterni (europei). Bisogna mettere vincoli veramente invalicabili con leggi *ad hoc*, molto semplici ma a valenza costituzionale <sup>(20)</sup>. Si tratta di fare un patto costituzionale per definire un obiettivo di riduzione della spesa e del carico fiscale in un certo numero di anni, assunto congiuntamente da maggioranza e opposizione. Governare entro questi limiti significa cercare le risorse per realizzare i propri programmi anche attraverso la razionalizzazione, l'efficienza, la tecnologia, la gestione delle risorse umane. In questo patto, un ruolo decisivo va assegnato al federalismo fiscale che entrerebbe così nel sistema di vincoli: la regione opera come vincolo esterno al livello della spesa dello Stato e viceversa.

## 5. Gestire il cambiamento

Il cambiamento non procede per via analitica. Per ottenere dei cambiamenti nelle persone bisogna attivare la loro volontà di cambiare. Questa non si attiva attraverso un processo analitico, che pure è necessario per dare un senso al cambiamento <sup>(21)</sup>. Si

(19) L.M. CHECK, *Il budget a base zero*, Etas, Milano, 1980.

(20) È quanto ha fatto la Germania. Nel giugno 2009, il Bundesrat ha votato in via definitiva una legge che cambia la Costituzione per affermare che il Paese non deve indebitarsi. Nella Legge Fondamentale sono da ora valide alcune regole di grande rilievo: primo, dal 2016, il *deficit* pubblico federale non potrà superare lo 0,35% del Pil; secondo, dal 2020, i Länder non potranno indebitarsi: i più deboli verranno aiutati dallo Stato centrale nella fase di transizione.

(21) G. REBORA, E. MINELLI, *Change management*, Etas, Milano, 2007.

attiva attraverso un'emozione. John Kotter (22) uno dei massimi esperti di cambiamento afferma che il cambiamento si attiva quasi sempre attraverso la sequenza vedere-sentire-cambiare e quasi mai analizzare-pensare-cambiare. Chi vuole introdurre e gestire il cambiamento deve rimuovere atteggiamenti che lo impediscono e che secondo Kotter sono:

- autocompiacimento (orgoglio, arroganza, “siamo bravi”, “questo cambiamento non è la nostra priorità”);
- immobilismo (autoprotezione, paura, panico, “nascondersi nell’armadio”, “il cambiamento blocca le mie priorità”);
- irrigidimento (pessimismo, cinismo, ira, “perché mi obbligano a cambiare?”, “questo non funzionerà mai”, “chi ci guadagna?”);
- esitazione (blocco decisionale).

Kotter individua otto fasi per la realizzazione di un cambiamento pianificato.

1. Creare un senso di urgenza in modo che le persone comincino a dirsi “dobbiamo fare qualcosa”, riguardo ai problemi e alle opportunità. Ridurre l’autocompiacimento, la paura e l’ira che bloccano sul nascere il cambiamento. Nelle esperienze di cambiamento della p.a. in Italia si è fatto spesso ricorso a questo espediente saltando indifferentemente dalle assenze per la spesa o il cappuccino (famoso le circolari del ministro Gaspari nel 1984, del ministro Cassese nel 1994) al patto di stabilità, senza passare alle fasi successive, creando così un effetto “al lupo, al lupo”.
2. Costruire e mettere assieme un gruppo di attori che possiedono le caratteristiche adatte e il potere necessario a dirigere lo sforzo di cambiamento. Aiutare i componenti di questo gruppo a comportarsi con fiducia reciproca e trasporto emotivo. Questo sforzo di coinvolgimento ha una dimensione politica, che nel cambiamento della p.a. non può essere trascurato. Creare una convergenza tra maggioranza e opposizione sugli

*Il cambiamento si attiva quasi sempre attraverso la sequenza vedere-sentire-cambiare e quasi mai analizzare-pensare-cambiare*

(22) J.P. KOTTER, *Al cuore del cambiamento*, Etas, Milano, 2003, pp. 3-68.

- obiettivi e sugli strumenti per il cambiamento diventa una condizione essenziale per il successo del processo.
3. Creare una visione adeguatamente motivante, in grado di orientare lo sforzo. Aiutare il *team*-pilota a sviluppare strategie audaci, per trasformare le visioni audaci in realtà. La visione non può che essere uno dei primi *output* del processo di cambiamento ma non può essere l'*input* perché rischia di bloccare la convergenza dei diversi attori su un obiettivo condiviso.
  4. Comunicare per ottenere il consenso. Inviare messaggi chiari, credibili e sentiti riguardo alla direzione del cambiamento. Creare un consenso sincero e istintivo che si manifesti concretamente nel modo di operare del personale a tutti i livelli. Usare le parole, i fatti e le nuove tecnologie, per sbloccare i canali di comunicazione e vincere la confusione e la sfiducia. Sotto questo punto di vista la comunicazione è una componente essenziale del processo, deve essere gestita da tutta la linea gerarchica e non può essere piegata a finalità propagandistiche.
  5. Consentire l'azione attraverso l'*empowerment*. Rimuovere le barriere che ostacolano chi ha accettato con convinzione la visione e le strategie. Si tratta di eliminare un numero sufficiente di ostacoli, in modo che possano operare diversamente e vivere il cambiamento come responsabilità e obiettivi personali. Questo processo di *empowerment* nei riguardi della dirigenza non è mai stato fatto fino in fondo dai tentativi di cambiamento finora sperimentati.
  6. Generare una serie di successi in tempi brevi, in modo da attenuare il cinismo, il pessimismo e lo scetticismo. Creare un certo slancio. Fare in modo che i successi siano visibili, privi di ambiguità e che tocchino le corde più sensibili del personale. È importante che i successi siano del personale e opportunamente celebrati. I *successi contro il personale* hanno un effetto di blocco del cambiamento perché creano un accumulo di risentimento e rabbia (vedi punto 1).
  7. Non mollare la presa. Aiutare le persone a creare più ondate

successive di cambiamento, finché la visione diviene realtà. Non permettere che il senso di urgenza venga meno. Non eludere le parti più difficili della trasformazione, specie le barriere emotive più consistenti. Le riforme lasciate a metà e ricominciate *ex-novo* senza una diagnosi delle difficoltà su cui si sono arenate le precedenti sono la conseguenza della non comprensione di questo punto. L'instabilità politica che in passato ha caratterizzato il nostro Paese non ha certo aiutato a "mantenere la presa".

8. Fare attecchire il cambiamento. Fare in modo che i collaboratori continuino a operare con modalità nuove, nonostante il peso della tradizione, radicando quel comportamento in una cultura organizzativa ridisegnata. A questo stadio, nel nostro Paese non siamo mai arrivati, se non in qualche sporadica esperienza negli enti locali.

Il messaggio più importante che Kotter vuole proporre è che le persone modificano il proprio comportamento non in base ad un'analisi che incide sul loro pensiero, ma in base alla dimostrazione di una verità che influenza i loro sentimenti. Ciò vale particolarmente nel cambiamento organizzativo su vasta scala. Questo modello è applicabile sia al macro-cambiamento da generare a livello di sistema e di architettura generale della pubblica amministrazione sia ai micro-cambiamenti da attivare nelle singole amministrazioni e nelle singole unità operative.

In questa direzione potrebbe aiutare sia la separazione tra direzione politica e direzione amministrativa sancita dal d.lgs. 29/1993 sia l'ipotesi federalista avviata con la modifica del Titolo V della Costituzione. Il federalismo è un modello che si attaglia non solo alle questioni fiscali o ai rapporti tra Stato e regioni ma anche alle problematiche organizzative generali perché afferma l'esigenza di affrontare e risolvere i problemi laddove nascono, mobilitando e responsabilizzando le risorse e gli attori a diretto contatto con i problemi. Afferma anche l'esigenza di mantenere a livello centrale la costruzione del senso complessivo delle autonomie. Il potere

*Le persone modificano il proprio comportamento non in base ad un'analisi che incide sul loro pensiero, ma in base alla dimostrazione di una verità che influenza i loro sentimenti*

centrale è l'altra faccia dell'autonomia e deve essere *abbastanza concentrato* da consentire di affrontare la complessità dei problemi, ma *non così concentrato* da inibire l'iniziativa, la responsabilità e le competenze di tutti gli attori.

## 6. La funzione direzionale

La riattivazione delle funzioni direzionali, soprattutto in tema di gestione del personale, è un passaggio essenziale per il cambiamento nella pubblica amministrazione <sup>(23)</sup>. È necessario poter contare su una nuova generazione di dirigenti, offrendo ai più giovani opportunamente selezionati e professionalizzati di coprire posizioni di responsabilità senza aspettare i tempi del ricambio naturale. Questo processo dovrebbe essere accompagnato da un esodo mirato e incentivato. Si noti che un massiccio ricambio generazionale è stata la condizione, che *ex-post* risulta evidente, dei cambiamenti verificatisi nell'industria nell'ultimo quindicennio. In questa fase di ripensamento del modello organizzativo della pubblica amministrazione e di ridefinizione del quadro di riferimento legislativo in tema di procedimenti amministrativi, responsabilità del dirigente, gestione del personale e valutazione delle prestazioni organizzative, anche il ruolo del dirigente merita un ripensamento e una ridefinizione, soprattutto alla luce dei risultati che gli vengono richiesti <sup>(24)</sup>. La legge-delega sull'efficienza e la trasparenza della pubblica amministrazione (l. n. 15, 4 marzo 2009) e lo schema di decreto delegato in corso di approvazione prevedono una "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni" che opererà a livello centrale e coordinerà gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* da istituire presso ciascuna amministrazione. Un'idea suggerita anche da Pietro Ichino.

(23) G. COSTA, *I ruoli manageriali tra pubblico e privato nel governo delle amministrazioni pubbliche*, in PANOZZO F. (a cura di), *Pubblica amministrazione e competitività territoriale. Il management pubblico per la governance locale*, Franco Angeli, Milano, 2004.

(24) M. ALBERTI, (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994.

La valutazione è un momento fondamentale dell'attività manageriale e si basa soprattutto sul riscontro quotidiano che il "capo" dà ai suoi collaboratori. È attraverso questa interazione continua che si realizza il processo di apprendimento e di miglioramento. Attenzione però, che se affidata a entità "terze", la valutazione del personale rischia di perdere il suo ruolo. Ce lo ricorda l'esistenza di una magistratura contabile (la Corte dei conti) che non è servita a responsabilizzare le varie amministrazioni al vincolo di bilancio. La valutazione è prima di tutto parte del sistema di gestione della prestazione <sup>(25)</sup>. La valutazione nelle organizzazioni private e pubbliche non ha bisogno di una magistratura perché la sua finalità non è quella di trovare il colpevole, bensì di migliorare le prestazioni del personale. E questo è un compito direzionale. Tutte le volte che ci si affida a entità esterne alla linea di comando, si ottiene l'effetto di delegittimare e deresponsabilizzare il capo. Chi dirige deve essere messo in grado di valutare. Valutare con equità e trasparenza ma assumersi in proprio la responsabilità del giudizio. Diverso è invece far sì che sia raccolto il punto di vista degli utenti come negli esempi richiamati. Ma la sintesi deve restare una responsabilità del capo.

Oggi anche all'attività direzionale viene richiesta una capacità di produrre una visione strategica, in grado di dare una coerenza all'azione organizzativa, alle tecniche e ai ruoli. C'è anche un forte bisogno di etica e di responsabilità sociale perché la perdita di significati rischia di mettere in pericolo sia l'attività politica sia quella direzionale. Senza significati non si governano e non si cambiano le organizzazioni. Non si danno *leader* che non sappiano proporre significati <sup>(26)</sup>.

*Chi dirige deve essere messo in grado di valutare con equità e trasparenza ma assumersi in proprio la responsabilità del giudizio*

(25) G. COSTA, M. GIANECCHINI, *Risorse Umane. Persone, Relazioni, Valore*, McGraw-Hill, Milano, 2009, capp. 11 e 12.

(26) H. SÉRIEYX, *Le big bang des organisations*, Calmann-Lévy, Paris, 1993.