

**FINO A CHE PUNTO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE È IN GRADO DI
ACQUISIRE UNA CULTURA AZIENDALE?
ORGANIZZAZIONE SCIENTIFICA DEL LAVORO E NEW PUBLIC
MANAGEMENT NEI TENTATIVI DI MODERNIZZARE
L'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA IN ITALIA.**

Massimo Bianchi

Università di Bologna

1.PREMESSA

Sin dalla discussione delle prime iniziative legislative rivolte a modernizzare la Pubblica Amministrazione Italiana, attraverso un diffuso processo di aziendalizzazione, non é mancato qualche scetticismo sulla possibilità di superare quella cultura prevalentemente giuridico-amministrativa (Anselmi, 1995 – Costa/De Martino1985 – Rebora1998) che in lei costituiva un punto di riferimento quasi esclusivo e si presentava poco disponibile se non contraria ad una Riforma in senso aziendale (Borgonovi, 1997 – Gherardi/Mortara, 1987).

Oggi, constatato il procedere della Riforma e le sperimentazioni attuate, ci si può chiedere fino a che punto questo tentativo sia espressione di un approccio aziendalistico coerente e come questo cambiamento si collochi nell'ottica del Post-Fordismo.

Evidentemente, nell'economia del presente lavoro e considerato che stiamo esaminando un fenomeno in forte evoluzione, la trattazione seguirà il metodo dei casi esemplari, tratti da contesti specifici ma significativi ai fini delle tesi che vogliamo sostenere.

2.IL RISCONTRO AZIENDALE DI NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI.

A partire dalla L.142/90 nell'ampia produzione di Leggi, Contratti Collettivi aventi forza di legge, Decreti, Regolamenti e Ordinanze, hanno cominciato ad essere utilizzati in misura crescente termini quali macro e micro struttura, organi di staff e di line, posizioni organizzative, efficacia, efficienza ed economicità rendendo così disponibile una serie di agganci apparentemente solidi per effettuare una lettura ed analisi in chiave organizzativo-aziendale di questo materiale di carattere normativo.

A questo proposito intendiamo sin dall'inizio superare due possibili obiezioni di carattere metodologico. La prima è che questo materiale sia di sola competenza di giuristi ed amministrativisti. Si può inoltre sostenere che, esso sia l'espressione di un aspetto esclusivamente formale mentre nell'organizzazione della P.A. è presente una pluralità di modelli di riferimento.

Circa la prima considerazione dobbiamo dire che senza una seria ed approfondita analisi della norma da parte degli aziendalisti, cui dovrebbe fare da contraltare un'analoga attività da parte dei giuristi sulla problematica organizzativo-aziendale, difficilmente si potrà fare qualche passo avanti nella Riforma della P.A., così come da più parti auspicato (COGEST, 1999).

Inoltre, il tema che intendiamo affrontare riguarda nel suo complesso l'impatto delle nuove normative di contenuto aziendale sulla P.A., problema comune agli uni ed agli altri, mettendo esso in discussione da un lato l'efficacia delle disposizioni giuridiche e dall'altro quella delle dottrine aziendali in esse implicite o espresse.

Circa la pluralità di aspetti dell'organizzazione, pur essendo assunto come sistema di vincoli al processo decisionale della P.A., il dettato delle norme è spesso considerato dagli aziendalisti un qualche cosa che, essendo opera di giuristi, non deve essere necessariamente letto in chiave "aziendale" rappresentando la norma solo una parte dell'aspetto formale dell'organizzazione ed essendo anzi compito del dirigente o funzionario quello di renderne possibile la gestione (Sepe, 1997).

Con questo si rinuncia ad una lettura critica del dettato normativo e conseguentemente si aprono ampi spazi all'equivoco o ad interpretazioni generalmente tese al conservatorismo e quindi contrarie al processo di cambiamento (Costa/De Martino, 1985) insito nello stesso concetto di New Public Management (Farneti, 1999). Nella

definizione della dottrina dell'organizzazione pubblica dunque, l'aspetto giuridico-amministrativo è prioritario ad ogni realizzazione organizzativa restando tutte le iniziative che non tengono conto di questo allo stadio di auspici, ipotesi o programmi astratti (Maggi, 1989).

Nelle pagine che seguono tenteremo perciò di leggere gli aspetti normativi sia per quanto riguarda la terminologia che la logica, in chiave organizzativo-aziendale (Sorace, 1997).

2.1.La separazione delle attività di indirizzo e controllo da quelle operative di gestione.

Presentiamo ora alcuni casi esemplari che ricalcano una prassi diffusa di applicazione degli indirizzi in tema di separazione delle attività di governo da quelle della gestione negli Enti Locali e che riguardano il contenuto delle delibere di Giunta e la definizione di una macrostruttura con organi e funzioni previsti dalla Riforma.

2.1.1 La Delibera sulla attribuzione della produttività generale della Provincia di G (Bianchi/Masina, 1998).

In un procedimento di attribuzione ai dipendenti di un Ente Locale dei Fondi d'incentivazione della Produttività la corretta successione delle operazioni dovrebbe essere: 1) Definizione degli indirizzi da parte degli organi di governo dell'Ente 2) Approvazione del Piano Esecutivo di Gestione con assegnazione di Obiettivi e Risorse ai singoli Dirigenti, 3) Attività di Gestione delle Risorse (da parte dei Dirigenti) con attuazione dei Progetti-Obiettivo 4) Raccolta degli elementi di valutazione da parte del Nucleo o del Servizio di Controllo Interno 5) Controllo dei Risultati ottenuti e definizione delle incentivazioni sentito per quanto di competenza il Parere del Nucleo.

Nel caso specifico¹ la Giunta ha invece emanato una delibera nella quale più dell'80% è costituito da considerazioni giuridiche ed interpretative (visto, considerato, etc. etc.) mentre uno scarso 20% contiene la decisione di approvare in modo analitico gli allegati costituiti sia dai progetti presentati (cosa che doveva essere fatta prima dell'inizio dell'anno) che dalle relazioni finali presentate dai Dirigenti sull'attività dei loro sottoposti ed infine anche le singole percentuali (di competenza del dirigente) di ripartizione dei premi fra i dipendenti. Fra i progetti approvati in quanto meritevoli di incentivazione citiamo "Regolazione funzioni di riscaldamento e impostazione orario", "Gestione palestre, revisione pratiche, archivio, sistemazione progressi" ovvero funzioni di routine e comunque al di fuori di ogni aspetto di finalizzazione collegato ad indirizzi della Giunta.

Nel Contratto Decentrato, stilato a norma del C.C.N.L. 1994/97 e con le procedure previste dall'art. 4 del medesimo C.C.N.L. e dell'art. 51 3° comma del D.Lgs. 29/93 inerenti ai sistemi di incentivazione della produttività, la valutazione è attribuita ai Dirigenti mentre la Giunta dovrebbe approvare solo indirizzi e criteri senza entrare nel merito della distribuzione degli incentivi, principio ribadito nel successivo C.C.N.L. relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto delle "Regioni-Autonomie Locali"².

Limitiamoci per il momento a constatare che la prassi diffusa a tutt'oggi in molti Enti Locali, anziché deliberare a priori sugli indirizzi da seguire su questo argomento particolarmente rilevante e sull'assegnazione delle risorse relative, verificando successivamente i risultati, è quella di deliberare a posteriori ed in modo analitico su ogni singola decisione a riguardo (peraltro largamente ripetitiva in quanto tutti i progetti, salvo qualche rarissima eccezione, risultano realizzati al 100%).

2.1.2. Il caso della Soprintendenza del Comune di Roma.

Uno altro dei punti cardine della Riforma è costituito dalla definizione di una precisa quanto razionale macrostruttura da parte del governo dell'ente insieme al conferimento delle relative deleghe per ciò che riguarda la disponibilità reale di risorse umane, finanziarie ed organizzative.

Dal punto di vista organizzativo questo comporta il conferimento degli incarichi dirigenziali e conseguentemente la definizione di posizioni e responsabilità fra le quali sono elementare norma organizzativa evitare sovrapposizioni e possibili cause di conflitto.

Consideriamo nel caso specifico le vicende della Sovrintendenza ai musei, gallerie, monumenti e scavi del Comune di Roma, costituita in data 19.02.1997 alle dipendenze del Dipartimento per le politiche culturali (Ordinanza del Sindaco n. 665) secondo il criterio di *"promuovere linee di indirizzo unitarie e coerenti con le politiche culturali dell'Amministrazione"* e di conferire al Sovrintendente attribuzioni in grado di *"contemperare le esigenze di una gestione Unitaria e coordinata del Dipartimento per le politiche Culturali con quelle non meno importanti di una rigorosa salvaguardia dell'altra qualità tecnica-scientifica delle politiche dell'Amministrazione che solo l'autonoma funzione del Sovrintendente può assicurare efficacemente nell'ambito delle attribuzioni proprie"*. Allo scopo si ordina che *"nell'ambito del Dipartimento Politiche Culturali sia assicurata piena autonomia al Sovrintendente esclusivamente per l'esercizio delle funzioni attribuite dalla presente ordinanza, fatte salve le attribuzioni del Dirigente responsabile del Dipartimento previste dal Regolamento"*.

Constatiamo che l'autonomia del Sovrintendente, così ampiamente dichiarata, è sottoposta alla discrezionalità del Direttore di Dipartimento al quale spettano ben più ampie prerogative in quanto il Regolamento stabilisce che *"Il direttore del dipartimento è responsabile della gestione coordinata delle risorse professionali, finanziarie e strumentali assegnate al dipartimento, per la realizzazione degli obiettivi programmatici assegnati"* ed inoltre cura *"l'organizzazione del lavoro e la gestione coordinata delle risorse professionali, ivi compresa la gestione delle parti variabili della retribuzione ..."*.

Si è dovuto attendere l'ordinanza del 16 Giugno 1998 (16 mesi dopo !) nella quale si conferiva alla Sovrintendenza il rango di unità extradipartimentale dotata di un proprio budget autonomo e la responsabilità diretta dell'organizzazione della microstruttura e la decisione circa l'impiego delle risorse, per accorgersi che nella sua collocazione iniziale il potere del Sovrintendente era limitato e in conflitto con quella del Dirigente del Dipartimento³.

A questo bisogna aggiungere che nel 1995 era stata deliberata la trasformazione delle Ripartizioni (risalenti al 1927) in Dipartimenti ed il conferimento ad essi dei poteri di spesa. A tutt'oggi non sono avvenute la definizione ed attuazione delle deleghe ai Dirigenti dei Servizi Dipartimentali. In questo modo il reale potere di disporre delle risorse previsto dal P.E.G. resta a livello di Dipartimento e non dei Servizi, con una collocazione che in una macrostruttura di un Ente di queste dimensioni risulta troppo lontana dagli aspetti esecutivi.

Che criteri di organizzazione "razionale" sono stati seguiti in queste scelte? Evidente non quello dell'unità di comando e tantomeno quello di rendere più snello e reattivo il

processo di decisione, che pur dovrebbero essere alla base della macrostruttura degli Enti costruita su un modello aziendale.

2.3. Il Linguaggio della "nuova organizzazione"

Le più recenti leggi sulla Riforma della P.A. hanno dato precise indicazioni sulla comprensibilità ed adeguatezza del linguaggio utilizzato nelle comunicazioni.

2.3.1. La Circolare n. 29100 del Comune di Roma

Alla fine del 1998, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 31.03.1998 n. 80 e del D.Lgs. 29.10.1998 n. 387 e D. Lgs. del 23.10.1998 n. 410, il Segretariato Generale del primo comune italiano ritenne necessario aggiornare le precedenti disposizioni circa la separazione di funzioni fra indirizzo politico e esercizio dei poteri dirigenziali⁴.

Nel caso specifico si trattava di comunicare a Dirigenti e Responsabili non solo un nuovo stile di direzione orientato alla realizzazione di obiettivi ma anche la responsabilizzazione necessaria nell'assunzione di provvedimenti e più in generale nella gestione delle risorse; in breve una nuova cultura dell'Ente Pubblico.

Per motivare queste esigenze la circolare iniziava così: *"La necessità di fare chiarezza sulle diverse competenze ha indotto lo scrivente ad un approccio, come già detto "empirico", che prenda le mosse dall'analisi della produzione dei provvedimenti degli organi deliberativi nei mesi intercorsi tra la trasmissione della circolare S.G. n. 17290 /97, avvenuta nel giugno 1997, e lo stesso mese corrente dell'anno, al fine di estrapolare gli oggetti di quei provvedimenti che "ictu oculi" mostrino di poter essere inseriti nella categoria di atti di competenza dirigenziale."*⁵

Avviene perciò che gli indirizzi della Riforma⁶ vengano contraddetti dal linguaggio e dalla terminologia utilizzata, per giunta in un ente tutt'altro che periferico rispetto al centro di governo dello stato.

2.3.2. Il Contratto Collettivo Dirigenti del Comparto Regioni-Autonomie

Nell'ambito della valutazione delle attività dirigenziali si fa generalmente riferimento ad un modello di processo di gestione per Obiettivi, Risorse, Risultati, ed in cui le famiglie di indici, derivanti dalle possibili quanto limitate combinazioni di questi elementi, sono l'Efficacia, l'Efficienza e l'Adeguatezza (Bianchi, 1999) (Fig. 1).

Anche a questo proposito si dovrebbe trovare nella norma un indirizzo coerente e univoco essendo il recepimento di questi criteri uno dei più importanti segnali di finalizzazione aziendale della nuova organizzazione pubblica (Farneti, 1997).

Ora al 3° Capoverso dell'Art. 23 del C.C.N.L. del Comparto Regioni-Autonomie Locali del 1994 leggiamo: *"Nel valutare l'operato dei dirigenti le amministrazioni dovranno tener conto in modo esplicito della correlazione tra le direttive impartite, gli obiettivi da perseguire e le risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente poste a disposizione dei dirigenti medesimi"*.

Se passiamo al C.C.N.L. 1998-1999 (biennio economico) e 1998-2001 (biennio normativo) leggiamo (l'art. 2 c. 1) *"Il presente contratto persegue le finalità di miglioramento della funzionalità degli uffici, dell'accrescimento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse e del riconoscimento della professionalità e qualità delle prestazioni individuali"* Al terzo comma dello stesso ecco ancora il concetto di correlazione: *"Alle finalità previste dal comma 2 sono*

correlati adeguati ed organici interventi formativi sulla base di programmi pluriennali, formulati e finanziati dagli enti".

Tornando all' art. 23 del C.C.N.L. del Comparto Regioni-Autonomie Locali del 1994 osserviamo che i criteri di "*valutazione dei risultati dell'attività dei singoli uffici dirigenziali*" (1° c) o di "*valutazione dell'operato dei dirigenti*" (2° c.) (ma non sarebbe stato meglio, per chiarezza ed omogeneità, utilizzare la stessa espressione?) sono riferiti alla correlazione fra Efficacia (Risultati/Obiettivi), Efficienza (Risultati/Risorse) Adeguatezza (Obiettivi/Risorse).

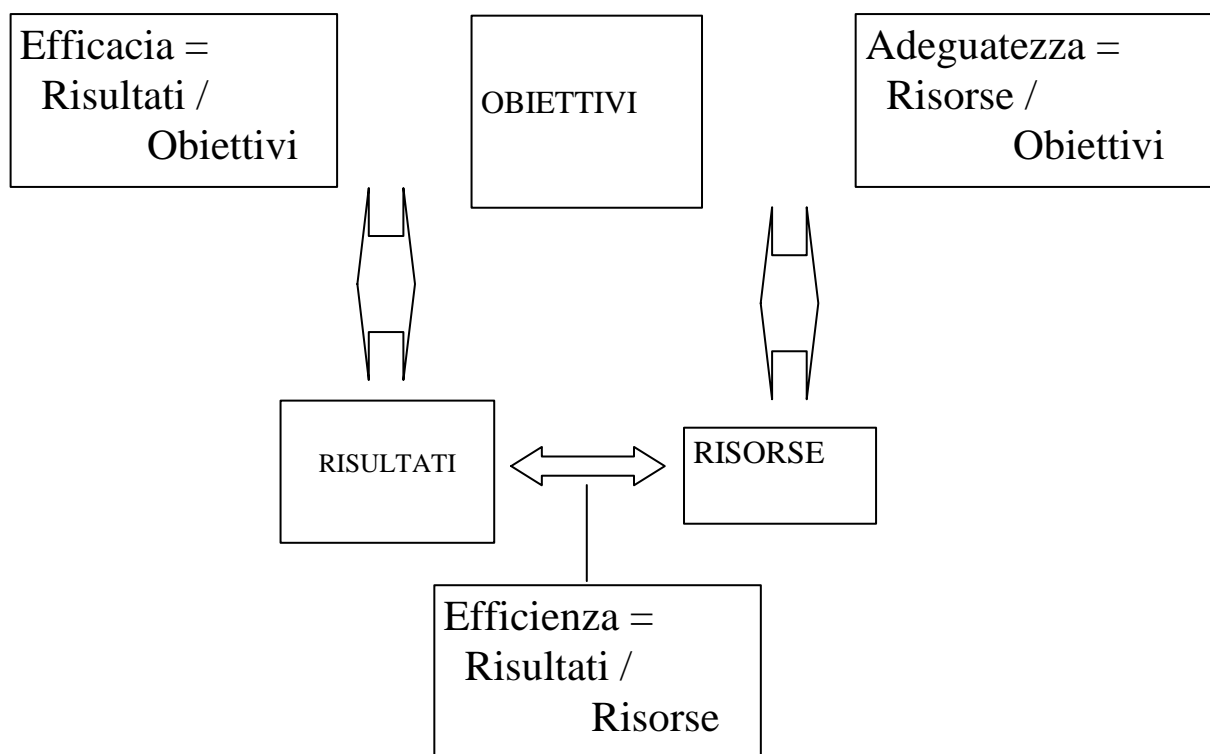


Fig. 1 - Interdipendenze fra le definizioni di Efficacia, Efficienza ed Adeguatezza.

Senza addentrarsi nell'esegesi giuridico-formale dei testi troviamo una qualche difficoltà trasferire i criteri enunciati ad un sistema di valutazione avente caratteristiche di

chiarezza e trasparenza ed in particolare ad interpretare il termine, "correlazione" su cui il dettato normativo-contrattuale insiste ed a proposito del quale:

1. Se si è voluto far riferimento al significato scientifico di correlazione come relazione (covariazione) tra le variazioni di due o più fenomeni qualitativi, la sua utilizzazione è errata in quanto le norme citate sono finalizzate alla oggettivizzazione della valutazione sulla base di processi di quantificazione. In questo senso la correlazione fa riferimento a variazioni mentre gli elementi citati nel testo sono riferiti a valori assoluti (*risorse umane, finanziarie e strumentali etc*).
2. Se si propende per un uso generico del termine "correlazione", poteva essere meglio impiegato il termine "relazione" rendendo il testo più chiaro e semplice. Anche solo utilizzando il termine correlazione come "relazione" e cioè attinenza o interrelazione, il sistema di questi indici riferito al processo di gestione (Obiettivi > Risorse > Risultati) mette in evidenza che Efficacia, Efficienza ed Adeguatezza condividono gli elementi programmatori che ne costituiscono le premesse (Fig. 1) per cui parlare in questo contesto di correlazione è puramente pleonastico.

Questi esempi mostrano la tendenza, diffusa nella P.A., di utilizzare un linguaggio semanticamente e tecnicamente inadeguato ad una Riforma che si propone di realizzare un modello aziendale (Costa, 1983).

3. NEW PUBLIC MANAGEMENT E SPERIMENTAZIONE

Passiamo ora ad alcuni grandi tentativi di razionalizzare la P.A. per quanto riguarda la rilevazione dei Carichi di Lavoro, i sistemi di incentivazione e la catalogazione dei Beni Culturali descrivendone l'evoluzione metodologica.

3.1.I carichi di lavoro

L'evoluzione della rilevazione dei Carichi di Lavoro può essere distinta in tre fasi secondo un processo iniziato nel 1989 ⁷ e successivamente ripreso dalla "Circolare Cassese"⁸ nella quale si fissava una metodologia analitica (bottom-up) per la determinazione dei carichi e si poneva questa metodologia alla base della revisione della pianta organica quale condizione per procedere all'assunzione di nuovo personale⁹.

Nell'approssimarsi della scadenza prevista per la applicazione, ANCI e UPI sollevarono il problema della reale applicabilità della metodologia (Balducci, 1994 – De Vittorio, 1994) concordando con il Dipartimento della Funzione Pubblica un metodo semplificato e di carattere sintetico, basato su una metodologia top-down (Tagliabue, 1998).

Nella metodologia bottom-up si rilevano tutte le procedure (linee di attività) ed in un secondo momento le si aggregano a seconda dei prodotti, posizioni o aree individuate nella macrostruttura. Secondo il sistema top-down si parte dal totale delle ore lavorate suddividendo questo per i prodotti finali ottenuti eventualmente raggruppati per le unità organizzative previste dalla struttura dell'ente.

A queste due prime fasi che potremmo chiamare d'adempimento burocratico della norma (confermata dal fatto che nella stragrande maggioranza dei casi, una volta effettuata più o meno correttamente la rilevazione dei carichi di lavoro, fra il 1995 e il 1996, i dati non sono stati più aggiornati), n'è succeduta una terza derivante dalla

necessità degli enti di realizzare un sistema di rilevazione dei carichi effettivamente funzionante, anche per l'applicazione del nuovo ordinamento professionale basato su una programmazione della risorsa umana e delle carriere¹⁰.

In questa fase, tuttora in svolgimento, si va diffondendo un uso combinato di metodologie che tengano conto dell'esistenza, all'interno di ogni ente, di una varietà di attività (Bianchi/Roncadi, 1996) riconducibile alla cosiddetta curva di Pareto (Fig. 2).

Nell'area A abbiamo atti di valore elevato ma poco numerosi, in B atti di valore e numerosità medi ed in C atti numerosi ma di scarso valore unitario. Così per atti scarsamente ripetitivi dell'area A sarà conveniente applicare la procedura bottom-up che, pur essendo analitica, ha un costo proporzionato all'utilità della rilevazione stessa specie per la razionalizzazione delle procedure adottate.

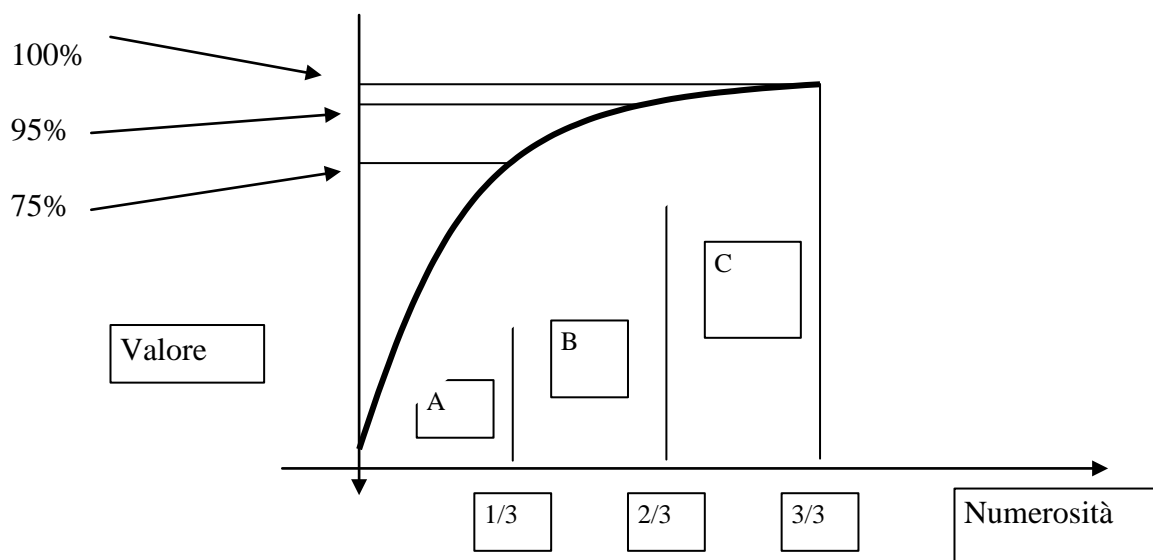


Fig. 2 - Distribuzione degli atti amministrativi per valore e numerosità.

Nell'area C si potrà procedere ad una rilevazione top-down di carattere sintetico mentre per (B) è opportuno ricorrere a tecniche che utilizzino indici di movimentazione dai quali sia agevole risalire alla durata media dei procedimenti.

3.2. La graduazione delle posizioni ed il sistema di incentivi

Per il sistema di graduazione delle posizioni e degli incentivi il C.C.N.L. 10.04.1996 relativo al personale con qualifica dirigenziale stabiliscono molto chiaramente che ognuno degli elementi preso come base per l'incentivazione debba avere caratteristiche di oggettività, obiettività, trasparenza.

Il sistema di incentivi al quale gli Enti Pubblici stanno cercando di dare attuazione si basa su tre gruppi di parametri di posizione (Collocazione, Complessità Organizzativa e Responsabilità di Gestione) e tre di risultato (Qualità/Adeguatezza della Prestazione Individuale, Efficacia ed Efficienza).

Anche supponendo di assegnare ad ogni gruppo un parametro unitario è possibile raggiungere un numero di combinazioni tale da permettere una differenziazione di valutazione più che sufficiente perché il sistema di incentivazione svolga la sua funzione. Il fatto è che nel momento della traduzione concreta di questi principi, sia la contrattazione nazionale che quella decentrata, hanno prodotto elenchi così numerosi di

parametri di valutazione da limitare, se non annullare ogni efficace utilizzo del sistema di incentivazione.

Nel Contratto della Sanità, ad esempio, vengono elencati 16 elementi di valutazione per la complessità, 12 per il risultato e 7 per la qualità¹¹ fra i quali notiamo fattori di difficile quantificazione oggettiva quali "*delicatezza della posizione e funzione svolta*" o "*valenza strategica della struttura rispetto agli obiettivi aziendali purché collegata oggettivamente ad uno o più dei precedenti criteri*".

La tavola di cui a Fig. 3 esponiamo il risultato di un test svolto su un campione di 60 dirigenti di ASL ai quali era stato chiesto di collocare i singoli elementi nell'ambito dei principali gruppi di parametri¹² e che conferma la difficoltà di interpretare i singoli elementi di valutazione, per non parlare della loro misurazione.

Gruppi di parametri	Coincidenza % delle definizioni contrattuali con i parametri di riferimento			
	0-25%	26-50%	51-75%	76-100%
Graduazione delle posizioni (16 elementi)	12,5%	6%	37,5%	44%
Retribuzione di risultato (12 el.)	30%	20%	40%	10%
Qualità prestazione individuale (7 el.)	43%	0%	28,6%	28,4%

Fig. 3 - Significatività dei parametri di valutazione.

L'applicazione pratica del contratto in esame ha condotto inizialmente al cosiddetto "metodo dei fattori" in cui ogni elemento è stato considerato fattore di valutazione, valutato/stimato e ponderato insieme a tutti gli altri.

Di fronte alla complessità del metodo che ne causava una altrettanto complicata gestione e un frequente abbandono, e' stato successivamente elaborato il cosiddetto "metodo della classificazione" nel quale ogni posizione, considerando nel suo complesso tutti i fattori o i fattori prevalenti, viene classificata nell'ambito di un sistema composto da un numero ridotto di categorie (Longo, 1997). Questo sistema, di gestione più semplice, risulta più visibile anche se la soggettività dell'attribuzione delle singole posizioni ad

una classe o ad un'altra, ha un peso indiscutibile e ciò contro i criteri inizialmente enunciati. In alcuni casi, come è accaduto anche nella stragrande maggioranza degli Enti Locali, si è proceduto a ripartire il fondo in modo egualitario.

Oggi si sta cercando di applicare un sistema di valutazione alternativo, nel quale viene dato un punteggio ad ognuno dei gruppi di elementi di valutazione considerato nel suo complesso ed avendo ognuno una distinta ponderazione. Si tratta di una soluzione che dovrebbe contemperare sia le esigenze di una valutazione differenziata che quelle di comprensibilità e semplicità di gestione.

3.3. Il caso della catalogazione dei Beni Culturali

Nato nel 1975 come "procedura di ricerca e di organizzazione sistematica delle conoscenze" rivolta alla catalogazione complessiva dell'intero patrimonio culturale italiano, questo progetto chiamava in causa nella sua impostazione iniziale metodologie e tecnologie molto complesse che si sono rivelate di ardua applicazione (Guermandi, 1993).

Il primo tentativo fu quello di attuare una catalogazione "scientifica", multidisciplinare e integrata degli aspetti storici, fisici, di contesto, nonché giuridico-formali. Gli operatori del settore (nella stragrande maggioranza dipendenti pubblici) accolsero questo progetto con entusiasmo senza però porsi i problemi applicativi prevalentemente legati ad aspetti organizzativi che ne determinarono negli anni '80 il mancato decollo.

La Legge ex art. 15 n. 41/1986 sui "Giacimenti culturali" avviò allora una serie di programmi mirati e successivamente, a seguito dell'imminente attuazione della libera circolazione di merci all'interno dell'Unione Europea, venne promosso l'impiego di

schede sintetiche di "pre-catalogazione" rivolte a identificare rapidamente il bene in oggetto e rinviando ad una fase successiva la sua più completa descrizione scientifica¹³. Poiché la pre-catalogazione si è rivelata troppo sintetica e poco funzionale a livello operativo, attualmente ogni Ente si è orientato verso un sistema di catalogazione composto di diversi sottosistemi, più o meno completati, in relazione alle specifiche esigenze dell'organizzazione (generalmente locale) preposta alla gestione del bene. Si è così impostata una schedatura relativa all'identificazione del bene dal punto di vista giuridico (proprietà) e logistico (collocazione) con indicazioni sullo stato di conservazione, una schedatura inerente la problematica dell'utilizzo e del prestito, una schedatura rispondente a criteri di studio e analisi e così via.

4. RAZIONALITÀ E ORGANIZZAZIONE NELLA P.A. ALL'INIZIO DEL 2000

Fra i problemi di cambiamento che l'aziendalizzazione della P.A. ha dovuto e deve tuttora superare, prevale sicuramente la dominanza di una cultura giuridica che nemmeno nel linguaggio ha assorbito gli elementi basilari delle dottrine aziendali. Un secondo dato è rappresentato dalla frammentazione del potere normativo che, oltre ad essere stato delegato alla periferia, ha oscillato a livello legislativo fra la perentorità delle norme (specie per quanto riguarda le scadenze) e la genericità degli indirizzi applicativi.

Così quando, nei casi esaminati, la prima applicazione delle norme si è rivelata problematica se non impossibile, la questione dei termini applicativi è stata risolta con l'introduzione di modifiche legislative o adeguamenti empirici ad una realtà che non era in grado di applicare su larga scala norme "razionali". Si è quindi configurato un

processo che, almeno nei casi esaminati, ha seguito una logica simile (Fig. 4) e che può essere utile per comprendere l'andamento della cosiddetta aziendalizzazione della P.A.

	1^ Fase	2^ Fase	3^ Fase
	La razionalizzazione analitica	La sintesi soggettiva	La moltiplicazione strumentale
Criterio guida	L'Efficienza	L'Efficacia	L'Adeguatezza
Periodo	1975 -1984	1985 - 1995	1995 - oggi
Carichi di Lavoro	L'analisi per linee di attività	L'analisi per prodotto	L'impiego di sistemi diversi per aree organizzative
Periodo	1994-1996	1997 - 1998	1999- oggi
Sistemi di incentivazione di posizione e risultato	Sistemi di graduazione e valutazione basati su una molteplicità di fattori	Distribuzione egualitaria degli incentivi o per classi	Sistemi di aggregazione degli incentivi
Periodo	1975 -1984	1985 - 1995	1995 - oggi

Catalogazione dei Beni Culturali	Rilevazione su schede analitiche e sulla base di un sistema di catalogazione centralizzato	Rilevazione su schede sintetiche informatizzate legate a programmi mirati (Giacimenti culturali)	Informatizzazione delle schede e proliferazione di schedature parallele (ad es. per il prestito) e sistemi informatizzati specializzati (ad es. il G.I.S. ¹).
----------------------------------	--	---	---

¹ Geografic Information System per la individuazione cartografica dei Beni Culturali e Architettonici.

Fig. 4 - Fasi evolutive degli interventi di aziendalizzazione.

Esaminiamo le principali interpretazioni in proposito:

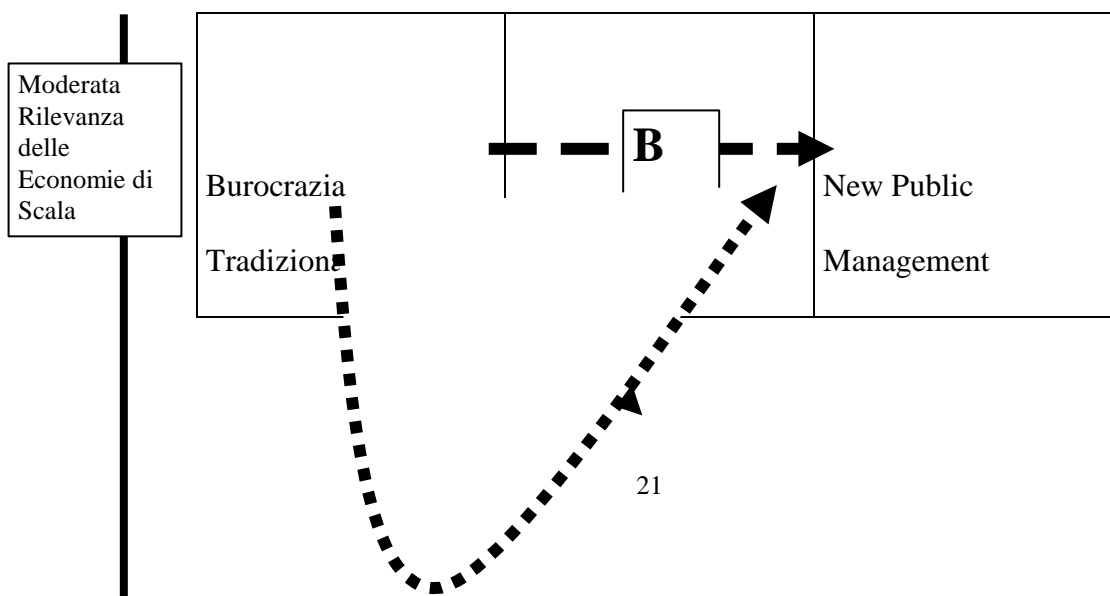
1. Nella P.A. manca una cultura dell'organizzazione.
2. Nel periodo esaminato è avvenuto un cambiamento di valori attuativi.
3. Sono cambiate le dimensioni del contesto.

Attribuire a fattori culturali le difficoltà incontrate può essere adeguato per rappresentare la situazione in generale ma è insufficiente a spiegare aspetti specifici specie tenendo conto che nel periodo esaminato (1970-1999) la cultura della P.A., pur in maniera discontinua, è significativamente cambiata.

Un'ipotesi più soddisfacente può derivare dalla considerazione che nel periodo interessato dalla Riforma sono cambiati i valori attuativi, ovvero i valori guida di chi

deve operare per realizzare in concreto il cambiamento, fenomeno nel quale non sono coinvolti solo amministratori e dipendenti pubblici.

Se, infatti, esaminiamo l'evoluzione metodologica di Carichi di Lavoro, Incentivazioni e Catalogazione, possiamo riscontrare il passaggio dall'iniziale valore dell'Efficienza (razionalizzazione attraverso centralizzazione e normazione) a quello dell'Efficacia (finalizzazione al risultato, anche se minimale) a quello dell'Adeguatezza (realizzazione di soluzioni che tengano conto delle risorse esistenti). Quest'evoluzione è il risultato della lentezza delle riforme e dell'accumulo di ritardi che nei singoli settori hanno determinato un clima di emergenza al quale si è cercato di porre rimedio prima attraverso il perseguimento di risultati minimali e successivamente con una proliferazione di esperienze empiriche e non sempre metodologicamente corrette.



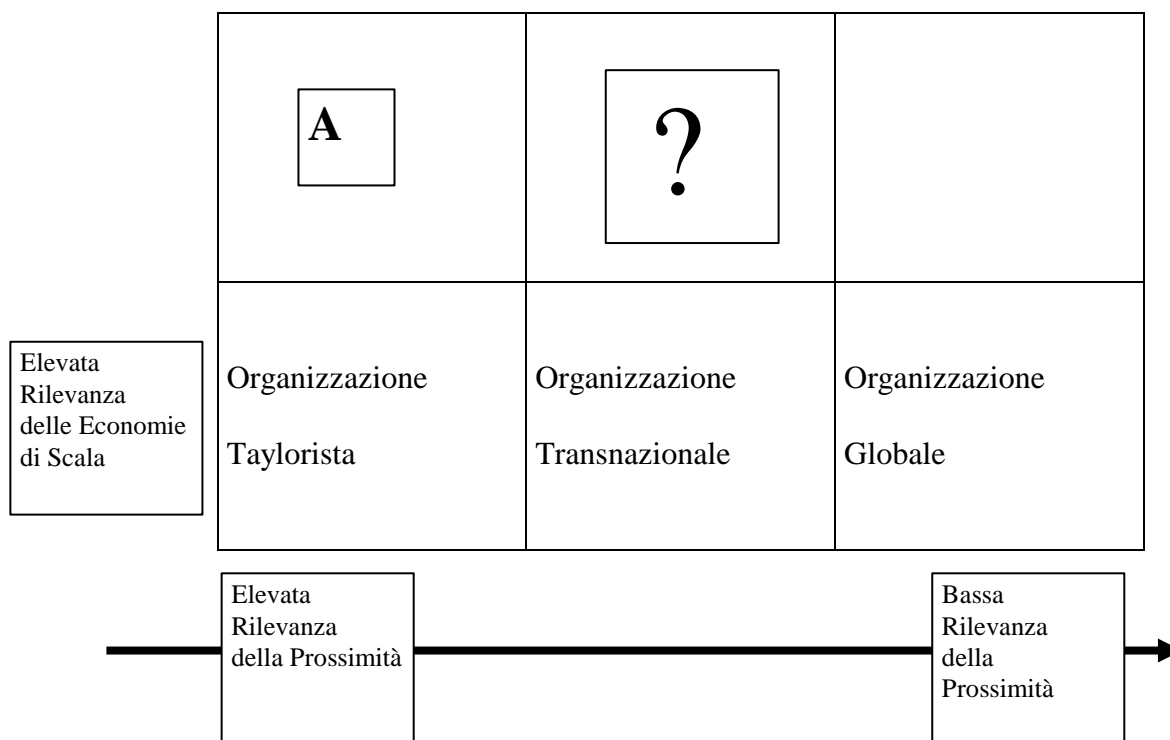


Fig. 5 - Possibili percorsi evolutivi della P.A. In Italia.

A questo si deve aggiungere il cambiamento delle dimensioni del contesto in cui la P.A. deve agire nell'ambito di una globalizzazione che coinvolge anche gli altri settori e interessa due aspetti indicati come fattori di evoluzione e superamento della organizzazione taylorista: la riduzione dell'importanza della prossimità fisica e delle economie di scala.

Per la PP.AA. del Nostro Paese i percorsi che, accettando la lezione del Simon (Simon, 1969), sono ipotizzabili anche alla luce di un comportamento amministrativo rivolto al superamento delle economie di scala e del concetto di prossimità spaziale ingenerato dall'organizzazione virtuale resa possibile dalla rivoluzione tecnologica, sono essenzialmente tre:

A. BUROCRAZIA TRADIZIONALE > TAYLORISMO> NEW PUBLIC MANAGEMENT

B. BUROCRAZIA TRADIZIONALE > NEW PUBLIC MANAGEMENT

C. BUROCRAZIA TRADIZIONALE >DE-REGULATION CAOTICA

Questi diversi percorsi fanno riferimento ad una griglia di analisi (Fig. 5) che colloca le diverse problematiche che le P.A. devono affrontare dal punto di vista organizzativo, secondo la rilevanza per strutture e processi delle Economie di Scala e della Prossimità logistica (o più in generale spaziale) (Bianchi, 1999).

Il percorso A presuppone che la P.A. Italiana abbia attuato quella razionalizzazione "scientifica" auspicata sin dagli anni '30 nella P.A. (Gulik/Urwick, 1937) e che questa razionalizzazione abbia in qualche modo influito sulla struttura profonda dell'organizzazione pubblica.

A parte qualche realizzazione nel campo delle Ferrovie ed in alcuni Ministeri nel corso degli anni '30, questa razionalizzazione non è mai stata attuata in modo diffuso e convincente. Come abbiamo constatato, da un lato il modello tuttora dominante è legato ad una cultura di tipo burocratico-tradizionalista che pone l'adempimento delle norme come valore primario, dall'altro le soluzioni proposte sono passate da una metodologia aventi forti connotazioni Tayloriste ad una varietà di soluzioni diversificate ritenute adeguate.

Se invece si prendono alla lettera gli obiettivi della Riforma si può spiegare il percorso B come tentativo di passare direttamente al New Public Management nelle sue implicazioni più avanzate. Un percorso la cui attuazione, come abbiamo visto, pone non pochi problemi.

Si deve d'altra parte ammettere, in linea generale, che il passaggio diretto da modelli arretrati a realizzazioni di avanguardia, ha il vantaggio di non dovere fare i conti con soluzioni intermedie che, presentando una qualche validità ma essendo poco compatibili col nuovo, determinano maggiori resistenze rispetto a modelli oramai superati, come può accadere per soluzioni Tayloriste che in una P.A. arretrata possono ancora assicurare significativi recuperi di efficienza.

Nella prospettiva attuale, con un processo di modernizzazione in corso e con un moltiplicarsi di sperimentazioni che aumentano le distanze fra esperienze pilota e situazioni di immobilismo, dobbiamo anche prendere in considerazione la possibilità che il cambiamento dia luogo ad una situazione che per complessità e varietà di soluzioni, anche nella prospettiva di una generalizzata deregulation imposta dal mercato, assuma connotati caotici (Kyrer, 1995).

5.CONCLUSIONI.

Nella situazione che abbiamo tracciato, sino a che punto la Pubblica Amministrazione è in grado di acquisire una cultura aziendale?

In termini sincronici possiamo rispondere rilevando che la pluralità delle metodologie esplosa nella sperimentazione di iniziative, oltre che un aspetto di crescita della teoria e dell'esperienza pratica, costituisce un insieme di strumenti che può permettere quella differenziazione di soluzioni necessaria per una diffusa applicazione degli indirizzi della Riforma.

Un'interpretazione di carattere diacronico è che le problematiche determinate nella P.A. Italiana da una Riforma in senso aziendale rappresentino una corta ricapitolazione del cammino evolutivo che l'approccio organizzativo ha seguito sin dagli inizi del secolo.

In un primo tempo si è affermato il valore dell'efficienza perseguito dal Taylorismo con la massimizzazione del risultato nell'impiego delle risorse. In una seconda fase, con le Human Relations e poi lo strutturalismo, ha prevalso l'idea di tener conto dei vincoli imposti del fattore umano.

Successivamente, in un processo tuttora in atto, si è assistito ad una proliferazione di scuole e strumenti che propongono soluzioni adeguate alle problematiche che si presentano di volta in volta in un generale quadro di de-regulation, non solo dell'ambiente ma anche delle dottrine e metodologie organizzative (Fontana, 1991).

C'è ora da chiedersi se l'attenuarsi del valore delle norme, la crisi delle soluzioni standardizzate e l'esplosione del localismo come reazione alla globalizzazione della P.A., siano nel loro insieme il frutto di una deregulation derivante da una reale imprevedibilità delle situazioni o il prodotto di una deregulation collegata ad una frammentazione dei modelli di riferimento ognuno dei quali ha una validità limitata ad un ambito sempre più ristretto.

La scomposizione dei modelli di struttura e processo applicati nel pubblico e la stessa personalizzazione del servizio può far propendere per una deregulation avente una sua logica interna, minima ma modulare (come accade sempre più spesso nelle applicazioni di tele-lavoro e di realtà virtuale) nella quale la ripetitività del modello può aprire la strada a nuove interpretazioni o, implicitamente, a nuovi fenomeni di omologazione.

NOTE

¹ Cfr. Delibera n. 23927/1997 del 19.12.1997 della Provincia di Gorizia

² Cfr. G. Uff. del 24.04.1999.

³ Alla consegna del manoscritto (27.09.1999) la ripartizione delle risorse prevista dall'ordinanza deve essere completata.

⁴ Cfr. Circolare del Comune di Roma, Segretariato Generale, I Direzione dell'11.12.1998, n. 29100.

⁵ Cfr. Circolare del Comune di Roma, Segretariato Generale, I Direzione dell'11.12.1998, n. 29100, p. 5.

⁶ Cfr. Decreto Legislativo 3 febbraio 1993 n. 29.

⁷ Cfr. Circolare 19.07.1989, n. 50017 del Ministro per la Funzione Pubblica, "Rilevazione e definizione dei carichi funzionali di lavoro ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 1 .02.1986, n. 13 e dell'art. del decreto del Presidente della Repubblica 23.08.1998, n. 395" Supplemento alla G.Uff. n. 241 del 14.10.1989.

⁸ Cfr. Circolare n. 6 del 23 Marzo 1994 del M.F.P.

⁹ Già indicata nel D.L. 19.09.1992, N. 384, G. Uff. n.272 del 18.11.1992, art. 7, c. 8.

¹⁰ Cfr. C.C.N.L. 31.03.1999 e C.C.N.L. 1.04.1999 relativi al comparto delle regioni e delle autonomie locali.

¹¹ Cfr. Contratto dell'area della dirigenza sanitaria professionale, tecnica ed amministrativa del comparto sanità. 1994-1997 artt. 50-62-63.

¹² Cfr. le rilevazioni svolte dall'A. presso i Dirigenti dell'A.S.L. di Napoli 1 nell'ambito di un intervento coordinato dal Dipartimento di Studi e Ricerche Aziendali dell'Università di Salerno, Napoli, Luglio 1999.

¹³ Cfr. Circolare del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali n. 1641, VIII A del 1.08.1992 significativamente intitolata "Conoscenza del patrimonio: Operazione emergenza."

BIBLIOGRAFIA

Anselmi, L. 1995. Il processo di trasformazione della P.A.: il percorso aziendale, Giappichelli, Torino.

Atti del Convegno COGEST 1999. P.A. e settore privato: Sistemi di controllo a confronto, 9-10 Giugno, Cogest Roma.

Balducci, M. 1994. Dettagli eccessivi sui carichi di lavoro, Il Sole24Ore, Milano, 27.03.

Bianchi, M. 1999 From administrative particularism to the European Union through the rediscovery of local systems, in Efficiency n. 3/99 Makro Economische Materialen, Institut for Wirtschaftswissenschaften, University of Salzburg, Salisburgo Aprile.

Bianchi, M. – Masina, M. 1998. Le delibere sui principi regolamentari di organizzazione, n. 3, nella Riv. Azienditalia, Ipsoa, Milano, n. 3, p. 145.

Bianchi, M. – Roncadi, S. 1996. Incentivi ai dirigenti: un modello di calcolo, nella Riv. Azienditalia, Ipsoa, Milano, n. 9, pagg. 639 e ss.

Borgonovi, E. 1997. Luci ed ombre sul cammino delle riforme, nella riv. Azienda Pubblica, Maggioli, Rimini, n. 5, p. 424.

Costa, G. 1983. Produttività, retribuzione e relazioni sindacali nella P.A., in AA.VV.: P.A. Prospettive aziendali di analisi e di intervento, Atti del Seminario AIDEA, 23-24 Settembre, CLUEB, Bologna, pp. 41 e 52.

Costa, G. – De Martino, S. 1985. Management pubblico: organizzazione e personale nella P.A., Etas Libri, Milano.

-
- De Vittorio, L. 1994. Carichi di lavoro, fallimento in vista, *IlSole24Ore*, Milano, 08.04.
- Farneti, G. 1999. Un'ottima Riforma però frenata , nella *Riv. Azienditalia*, Ipsoa, Milano, n. 2, p. 91.
- Farneti, G. 1997. Economicità e legalità, in G. Farneti, E. Vagnoni, *I controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, Maggioli Editore, Rimini, p. 81.
- Fontana, F. 1991. Sviluppi della teoria organizzativa tra differenziazione ed integrazione, in AA.VV. *Continuità e rinnovamento negli studi economico-aziendali*, Atti del Convegno AIDEA dell'11-12 Ottobre, CLUEB, Bologna, pp. 120-121.
- Gherardi, S. - Mortara, V. 1987. Può il concetto di cultura organizzativa contribuire allo studio della P.A. ed al suo mutamento?, nella *Riv. Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, Giuffrè, Milano.
- Guermanti, M.P. 1993. Strumento o tormento? La catalogazione dei Beni Culturali: Il ruolo dell'informatica e i progetti cui partecipa l'I.B.C., nella *Riv. I.B.C.*, Istituto per i Beni Artistici, Naturali e Culturali della Regione Emilia Romagna, Bologna, n. 5, p. 20-24.
- Gulick, L. – Urwick, L.F. 1937. *Papers on the Science of Administration*, Institut of Public Administration, N.Y.
- Kyrer, A. 1995. *Das Titanic-Syndrom*, Verlag Osterreich, Vienna.
- Longo, f. 1997. La graduazione delle posizioni nelle aziende sanitarie. Due modelli operativi a confronto, nella *Riv. Mecosan, CER GAS*, Milano 1, Ott.-dic. N. 24, sez. 3, pp. 90-105.
- Maggi, B. 1989. L'organizzazione dei servizi sanitari, nella *riv. Sviluppo & Organizzazione*, ESTE, Milano, n. 115, Sett.-Ott., p. 54.

Rebora, G. 1998. Il cambiamento organizzativo nella P.A., nella Riv. Azienda Pubblica, Maggioli, Rimini, n. 1, p. 78.

Sepe, S. 1997. Note sulle riforme amministrative, nella riv. Azienda Pubblica, Maggioli, Rimini, n. 5, p. 442.

Simon, H. 1969. Rational choice and the structure of the environment, in F.E. Emery (Ed.) Systems Thinking, Penguin Books, Harmondsworth, p. 2141 e ss.

Sorace, D. 1997. La riscoperta del principio costituzionale del “buon andamento” e l’avvio delle riforme per l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’amministrazione, in AA.VV. I costi della inefficienza, Atti del IV Convegno del Laboratorio per i controlli sulla gestione dei fondi pubblici, COGEST, Eti, Roma, p. 29 e ss.

Tagliabue, S. 1998. La rilevazione dei carichi di lavoro, in M. Bianchi (a cura di) in Enti Locali, il personale: Organizzazione, gestione, amministrazione, Ipsoa, Milano, p. 517 e ss.