

Giuseppe Perrella,
Giampiero Delli Rocili

**Riduzione degli sprechi
e miglioramento dei servizi
nella pubblica amministrazione**

a cura di NOMOS

MANAGEMENT

FrancoAngeli

TOOLS

MANAGEMENT **T**OOLS

Visioni, esperienze, metodologie per potenziare competenze e capacità: proprie e dei collaboratori

Erede della storica collana *Formazione permanente* (che ha accompagnato per oltre quarant'anni la crescita della cultura di management in Italia), *Management Tools* offre a tutti i professional (e agli imprenditori) testi precisi, puntuali, agili e innovativi. Scritti appositamente da consulenti qualificati, i volumi affrontano tutte le aree e i temi di rilievo per valorizzare le competenze e indirizzare al successo le organizzazioni.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Giuseppe Perrella,
Giampiero Delli Rocili

**Riduzione degli sprechi
e miglioramento dei servizi
nella pubblica amministrazione**

a cura di NOMOS

 **FrancoAngeli**

TOOLS

NOMOS è una società di consulenza di direzione e formazione che opera da dodici anni per le organizzazioni della Pubblica Amministrazione e per le imprese di servizi e di produzione. Ha esperienza di consulenza organizzativa e gestionale per diverse tipologie di Enti pubblici. In particolare, in sanità, ha operato per diverse strutture dalle aziende sanitarie locali, alle aziende ospedaliere, agli IRCCS, alle Case di cura accreditate o private. Nel settore automotive ha avuto l'opportunità di conoscere e arricchire la profonda diversità delle culture e delle dinamiche aziendali occidentali (Mercedes-Benz, Smart, Chrysler, Jeep, Dodge) e giapponesi (Toyota, Daihatsu).

Con i laboratori KAIZEN LAB, NOMOS offre alle organizzazioni della Pubblica Amministrazione e alle aziende italiane, piccole e medie, l'opportunità di sperimentare i principi, le metodologie e gli strumenti operativi del Sistema Toyota e del World Class Manufacturing, insieme al valore aggiunto della personalizzazione alla realtà dell'organizzazione, attraverso un forte coinvolgimento del personale.

La mission NOMOS è dimostrare che la strategia vincente è la leadership di costo e di servizio: la caccia e la lotta agli sprechi insieme al miglioramento incrementale e continuo, per creare più valore per il cliente e più flessibilità rispetto alla domanda.

Gli interventi possono avere un diverso respiro temporale e impatto sull'organizzazione e sulle prestazioni: dalla trasformazione snella dell'Ente pubblico e dell'azienda privata, ad interventi di miglioramento incrementale e continuo fino al kaizen blitz, per avere una prova immediata dell'efficacia degli interventi KAIZEN LAB.

Gli interventi di miglioramento possono essere supportati dalla partecipazione a momenti e percorsi formativi progettati sulla base delle esigenze delle organizzazioni oppure finalizzati alle nuove qualifiche di Cacciatore di Sprechi (*Muda Buster*) e del Manager del Miglioramento (*Kaizen Manager*).

I KAIZEN LAB offrono la palestra del pensiero snello ed efficace, sono ore di allenamento per sviluppare la capacità di liberarsi da idee e comportamenti che nascondono i problemi e le opportunità, gli sprechi e gli errori, si fa pratica con spirito sportivo sulla caccia e la lotta agli sprechi, si esercita il pensare ad esplorare le alternative, ad aprirsi al cambiamento e a perseguire il miglioramento incrementale, rapido e continuo.

Direzione: 00181 Roma, Via Turno, 26
Tel. 06/7808345 / 78391246 – Fax 06/7803262
e-mail: nomos@qnomos.it

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate nel sito www.francoangeli.it

Indice

Premessa , di <i>Giuseppe Perrella</i>	pag.	9
1. La pubblica amministrazione in cambiamento	»	13
1. La nascita della pubblica amministrazione (legge 1483 del 1853)	»	13
2. L'inefficienza viene da lontano	»	16
3. Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego. Il D.lgs. 29/93	»	20
4. Il monitoraggio e la valutazione dei costi e dei rendimenti della PA. Il D.lgs. 286/99	»	24
4.1. Il controllo di gestione	»	25
4.2. La valutazione dei dirigenti	»	27
4.3. Il controllo strategico	»	41
5. L'aziendalizzazione della sanità (D.lgs. 502/92 e 517/93)	»	44
6. Lo stato attuale	»	51
7. Il piano industriale per la pubblica amministrazione	»	55
2. Principi e pratiche lean	»	58
1. I concetti di valore, spreco, qualità e di servizio per il cittadino utente e le altre parti interessate	»	58
1.1. Il cittadino utente e i valori	»	58

1.2. Gli sprechi	pag. 64
1.3. La qualità	» 66
1.4. Le peculiarità dei servizi (e dei servizi pubblici)	» 69
2. La priorità del flusso del valore per il cittadino utente	» 72
3. La caccia e la lotta agli sprechi, alle irregolarità, ai sovraccarichi	» 78
4. Le 11 categorie di sprechi nei servizi	» 80
4.1. L'utilità delle categorie degli sprechi	» 80
4.2. Le 7 categorie di sprechi di Ohno applicate nei servizi	» 82
4.2.1. Sprechi di sovrapproduzione	» 82
4.2.2. Sprechi per pratiche o beni in attesa di lavorazione o utilizzo	» 84
4.2.3. Sprechi per trasporto di beni e trasferimento di informazioni	» 85
4.2.4. Sprechi per attese del personale e del cittadino utente	» 87
4.2.5. Sprechi per scorte	» 88
4.2.6. Sprechi per movimenti delle persone	» 89
4.2.7. Sprechi per disservizi ed errori	» 89
4.2.8. Sprechi di processo	» 90
4.3. Categorie ulteriori degli sprechi nei servizi pubblici	» 91
4.3.1. Sprechi per inadeguata progettazione dei processi	» 91
4.3.2. Sprechi del potenziale delle persone	» 92
4.3.3. Sprechi di conoscenza e per mancata innovazione	» 92
5. Riorganizzare e standardizzare processi e compiti	» 94
6. Centralità delle persone	» 98
7. Andare sul campo a vedere di persona	» 101
8. La palestra del pensare snello	» 102
9. La partnership con i fornitori	» 105
10. Mappare il flusso del valore per il cittadino utente	» 106
10.1. Il management del flusso del valore	» 106

10.2. Identificare i flussi del valore dei servizi da mappare	pag. 110
10.3. Costruire la mappa del flusso del valore corrente	» 112
10.4. Identificare le metriche lean efficaci	» 119
10.5. La mappa del flusso del valore futura migliorata	» 119
11. Realizzare il just in time (JIT)	» 121
12. Ridurre la complessità necessaria e i costi collegati	» 123
13. Gestire a vista	» 125
14. Fare kaizen	» 128
15. Velocizzare il servizio	» 132
15.1. Il fattore tempo nei servizi	» 132
15.2. Sincronizzare il servizio sulla domanda: calcolare il takt time	» 135
15.2.1. Il takt time operativo	» 138
15.2.2. Immagine takt	» 138
15.3. Procedere a passo di pitch	» 139
15.3.1. Il pitch visuale	» 142
15.4. Ridurre i tempi di attesa tra le fasi	» 144
15.5. Eliminare i tempi di setup	» 144
15.6. Ridurre il lead time	» 146
15.7. Calcolare l'efficienza del servizio	» 149
3. La cassetta degli strumenti lean	» 150
1. Per governare la variabilità e rendere i servizi più affidabili: <i>six sigma, carte di controllo</i>	» 150
1.1. Le carte di controllo dei servizi	» 156
2. Per livellare i carichi di lavoro e l'erogazione dei servizi in base alla domanda: Heijunka box	» 159
2.1. I passi da seguire per la preparazione dell'Heijunka box	» 160
2.2. Livellamento dell'erogazione di un pacchetto di servizi	» 164
2.3. Livellamento nel lavoro amministrativo	» 166
2.4. Il runner	» 170

3. Per allineare i carichi di lavoro al takt time: diagrammi di bilanciamento del lavoro	pag. 172
4. Per far scorrere il flusso del valore: kanban	» 178
5. Per servire i posti di lavoro e il flusso del valore: runner (il camminatore)	» 181
6. Per far fronte alle variazioni delle fasi e della domanda: supermarket in process e supermarket dei prodotti finiti	» 182
7. Per assicurare la soddisfazione della domanda: scorte tampone e scorte di sicurezza	» 185
8. Per controllare l'ordine nel flusso di unità di lavoro tra processi o celle: code FIFO	» 187
9. Per prevenire i disservizi: autonomazione	» 190
10. Per un'area di lavoro snella: organizzazione a celle	» 191
11. Per l'efficienza del posto di lavoro: 5S	» 194
12. Per affrontare i problemi: il metodo dei 5 perché	» 198
13. I diagrammi causa-effetto	» 200

Appendice. Il miglioramento verso l'eccellenza » 203

1. Il miglioramento incrementale e continuo (kaizen)	» 203
1.1. La fase plan	» 204
1.2. La fase do	» 205
1.3. La fase check	» 205
1.4. La fase act	» 205
2. Gli interventi di miglioramento rapido (kaikaku)	» 207
2.1. Obiettivi/risultati ottenibili	» 207
2.2. Le linee guida operative	» 208
2.3. Le fasi dell'intervento	» 214
2.4. Il team	» 217
2.5. L'intervento di miglioramento rapido finalizzato al coaching	» 218
2.6. Errori da evitare	» 220

Premessa

La pubblica amministrazione è in rapida evoluzione, assistiamo a un cambiamento che investe gli ambiti istituzionale, legislativo, sociale ed economico. La questione della PA non è infatti solo un problema di contenimento delle risorse, piuttosto si tratta dell'esigenza di un recupero di efficienza che faccia leva su una nuova visione del cittadino utente come priorità assoluta. Per sostenere questa visione occorrono nuovi riferimenti e modelli organizzativi e gestionali: oggi, più che mai, è necessario ripensare le funzioni stesse della pubblica amministrazione e dotarsi di competenze in grado di supportare le nuove sfide che attendono tutti gli apparati amministrativi del governo centrale e periferico.

Dopo il succedersi delle riforme incompiute e più volte riprese, qualcosa sta cambiando. Le nuove normative attivano un processo di responsabilizzazione dell'ente pubblico sui servizi che offre e sulla gestione delle risorse che impiega.

Un importante cambiamento è dato dalla distinzione di ruolo tra la struttura politica e la struttura funzionale (D.lgs. 29/93 e successivi provvedimenti legislativi): ai primi compete il compito di definire le politiche e alla struttura organizzativa il compito di tradurre le politiche in piani e programmi in funzione dei risultati attesi, che a loro volta vanno verificati con i risultati ottenuti. Le responsabilità operative vengono sancite anche in termini di gestione delle risorse umane, finanziarie, strumentali, tecnologiche. I dirigenti, pertanto, da garanti dell'osservanza della norma diventano manager che si misurano e sono valutati sui risultati raggiunti rispetto ai risultati attesi. Inoltre, i contratti di lavoro sono basati su sistemi retributivi basati su una parte variabile legata alla posizione coperta e ai risultati raggiunti. Le pubbliche amministrazioni sul piano politico e su quello gestionale sono impegnate nel rendere visibili i propri risultati e nell'assumere

fino in fondo come propria *mission* la soddisfazione del cittadino utente e l'efficienza del Paese.

Di qui prende corpo una nuova competitività all'interno della pubblica amministrazione e tra pubblico e privato: USL contro clinica privata, scuola statale contro scuola privata, università statale contro università privata, farmacia municipalizzata contro farmacia privata ecc.

Le normative consentono di fare molto di più in termini organizzativi: assumere dall'esterno, terziarizzare, valutare, selezionare, premiare, licenziare. È inoltre possibile introdurre nuove figure professionali portatrici di competenze ed esperienze non presenti negli enti.

Comunque, il cambiamento più importante sollecitato dal piano industriale per la pubblica amministrazione del Ministro Brunetta, è dato dalla nuova centralità che sta assumendo il cittadino utente tenendo conto dei nuovi bisogni e del livello di attese molto cresciuto e in continua evoluzione. I cittadini utenti diventano "clienti" della pubblica amministrazione, per cui pretendono molto di più, pretendono appunto di essere considerati clienti a tutti gli effetti, tanto più che il servizio lo hanno già pagato.

Il Ministro Brunetta riprende, e finalmente rende operativo, il focus della riforma Bassanini sul riconoscimento della soddisfazione del cittadino utente come priorità assoluta per modellare gli enti pubblici su questo principio, con conseguente differenziazione della responsabilizzazione della struttura politica e degli organismi dirigenziali.

Il valore assoluto del cittadino utente è coniugato con i nuovi valori che interessano i lavoratori della pubblica amministrazione. Valori come meritocrazia, qualità ed efficienza si stanno sempre più affermando nell'opinione pubblica. Così si sta affermando il riconoscimento dell'opportunità di recuperare risorse finanziarie a seguito della caccia e della lotta agli sprechi e dei relativi miglioramenti organizzativi. Si comincia a concepire il miglioramento dei servizi senza ricorrere alla leva fiscale ma recuperando efficienza, liberando risorse attualmente dissipate e che possono essere più utilmente destinate.

Si riconosce la presenza di ingenti sprechi dovuti alle attività che non generano valore per i cittadini utenti, ai costi della non-qualità dovuti ad attività non fatte bene la prima volta, a errori e rifacimenti.

Il recupero dell'efficienza viene coniugato con la semplificazione e snellimento dei processi e dei servizi della pubblica amministrazione: semplificazione nelle regole, nelle procedure amministrative, nei passaggi burocratici. I cittadini utenti e le imprese vogliono regole semplici e non intrusive, procedure amministrative snelle, carichi burocratici leggeri, processi amministrativi rapidi ed efficaci.

Il piano industriale per la pubblica amministrazione emesso dal Ministro Brunetta nel maggio 2008 ribadisce e sviluppa i principi della riforma Bassanini, focalizzando in particolare su:

- la necessità di un passaggio dalla cultura del procedimento a quella del provvedimento, da quella dell'adempimento a quella del risultato, da quella della funzione a quella del processo, da quella dell'autotutela a quella della responsabilità;
- l'urgenza di una profonda revisione dei processi produttivi delle amministrazioni, con l'obiettivo di ottenere risparmi economici e una migliore soddisfazione dell'interesse del cittadino/utente;
- l'utilizzo in via primaria e fondamentale della risorsa umana, delle sue competenze professionali, delle sue motivazioni e delle sue capacità relazionali e organizzative.

Non ci sono pericoli di "aziendalismo" o di "mercatismo", la riduzione della spesa e l'economia non sono le dimensioni principali, mentre la priorità assoluta è servire e soddisfare il cittadino utente, che viene visto prima di tutto come persona, superando la concezione del fruitore del servizio come massa, catalogabile in classi di interesse e in classi di opinioni. Tutto ciò è in piena sintonia con il Toyota way e trova nelle pratiche e negli strumenti del Sistema Toyota la strategia operativa per la messa in pratica dei principi. In particolare la caccia e la lotta agli sprechi, bilanciata con il miglioramento dei servizi, può produrre:

- **recupero o rinforzo del rapporto cittadino utente/istituzione** mediante servizi che siano in piena rispondenza ai bisogni e alle attese dei cittadini utenti;
- **riduzione degli sprechi** delle diverse categorie nell'erogazione dei servizi;
- **riduzione delle inefficienze** generate da mancanza di processi strutturati, difficoltà di comunicazione tra i vari uffici, difficoltà nel soddisfacimento delle esigenze informative delle parti interessate, per liberare risorse da impiegare nel miglioramento dei livelli del servizio;
- **incremento della produttività** legato alla riduzione degli sprechi e contestuale alla responsabilizzazione del management rispetto alle modalità di gestione dei carichi di lavoro;
- **risparmi di spesa** da reinvestire in progetti incentivanti;
- **eliminazione delle attività a non valore aggiunto** mediante il reinvestimento dell'innovazione tecnologica e l'informatizzazione della ge-

stione delle informazioni di routine e delle analisi a supporto delle decisioni.

Il volume si prefigge di cogliere la portata dello straordinario accordo tra il Toyota way e i principi ispiratori delle riforme e di fornire gli strumenti operativi snelli del Sistema Toyota con il fine ultimo di contribuire a evitare che il piano industriale per la pubblica amministrazione si aggiunga alla serie delle riforme incompiute.

Giuseppe Perrella

1

La pubblica amministrazione in cambiamento

1. La nascita della pubblica amministrazione (legge 1483 del 1853)

Nei paragrafi seguenti sarà riportato un excursus su quella che è stata la legislazione fondamentale prodotta in materia di organizzazione della pubblica amministrazione, partendo dalla nascita del primo apparato burocratico fino ad arrivare al piano industriale per la pubblica amministrazione emesso dall'attuale Ministro della pubblica amministrazione e dell'innovazione Renato Brunetta.

Il filo rosso che cercheremo di seguire nel descrivere i processi di riforma riguarda le assonanze, se non la coincidenza, con i principi e le pratiche del Toyota way e del Sistema Toyota, fino a segnalare i collegamenti utili con le tecniche e con gli strumenti operativi lean.

La storia dell'amministrazione italiana si fa cominciare, in genere, dalla riforma Cavour del 1853 (legge 23 marzo 1853, n. 1483 sul riordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato) e dai suoi regolamenti di attuazione, conseguenti alla promulgazione dello Statuto del Regno Sardo nel 1848.

Il dibattito del Parlamento su quella legge fu assai veemente: in particolare la discussione fu particolarmente animata sulla **semplificazione organizzativa** e sul **risparmio di spesa** che sarebbero dovuti derivare dalla riforma.

Incalzato dai suoi contraddittori, come si può vedere in AP Camera, Leg. IV, sess. 1852, Doc., n. 9 bis, Relazione della Commissione (relatore Paolo Farina) sul progetto di legge "Ordinamento dell'amministrazione

centrale e della contabilità generale”, tornata del 18 dicembre 1852, il relatore calcolò sommariamente in circa 570.000 lire il vantaggio conseguibile per le pubbliche finanze, insistendo sul superamento di quell’“andirivieni di documenti da un ufficio all’altro” e di quelle “complicazioni di scritturazione, corrispondenza e contabilità” che egli attribuiva essenzialmente al sistema precedente.

Farina addusse anche un caso concreto (l’esempio riguardava un ingegnere provinciale che avesse voluto intraprendere un’opera di miglioramento di una strada regia) ripercorrendo dettagliatamente le molteplici tappe dell’iter della pratica per calcolare i tempi morti impliciti nel vecchio sistema. Già in questi primi atti troviamo un criterio di miglioramento basato sulla lotta agli sprechi.

Cavour, invece, nel rinviare prudentemente i dati sul numero degli impiegati al momento della futura formazione delle piante organiche, ammise, sì, che “ordinando l’amministrazione sopra nuove basi, dovendosi destinare degli impiegati a uffici diversi da quelli che riempivano nel passato, sarà forse necessario un numero maggiore di impiegati” ma per aggiungere, subito dopo, che ulteriori prevedibili riforme nel senso del decentramento avrebbero potuto abbassare sensibilmente la spesa per il personale.

Sulla base dei principi definiti dalla legge 23 marzo 1853, n. 1483 sul riordinamento dell’amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato, il regolamento adottato nell’ottobre 1853 conteneva i principi e le modalità di funzionamento della forma organizzativa, della struttura gerarchica e dei canali di reclutamento del personale. Il regolamento definì la struttura di tipo strettamente piramidale, che prevedeva, al di sotto del Ministro, un apparato burocratico fatto di “titoli” e di “gradi”, ognuno dei quali subordinato gerarchicamente a quello immediatamente superiore: il segretario generale, responsabile del contatto fra il Ministro e la struttura, il direttore generale, responsabile di più divisioni con competenze omogenee, i direttori, capi delle singole divisioni, composte da più sezioni, i capi di sezione, infine i segretari di 1^a e 2^a classe e gli applicati di 1^a, 2^a, 3^a e 4^a classe.

Presso il ministero delle Finanze, però, erano previsti anche ispettori generali, in ordine gerarchico immediatamente sotto i direttori generali. Cavour, durante il dibattito per l’approvazione della legge 1483, stimava gli ispettori e la funzione ispettiva in generale “indispensabili per il buon andamento di alcuni ministeri” ma non per tutti (anzi “io spero che parecchi ministeri non ne avranno”).

L’accesso all’impiego fu previsto attraverso una sorta di tirocinio pratico, cui corrispondeva la figura precaria del volontario. L’art. 18 del regolamento recita: “Nei ministeri e negli uffici dipendenti potranno essere nomi-

nati volontari per la relativa carriera quegli individui i quali abbiano un'età non minore di 18 anni né maggiore di 28 anni compiuti, e abbiano dato prova della loro idoneità mediante un esame, le cui norme saranno stabilite per ciascun ministero da speciale regolamento”, ponendo così le basi per molte situazioni “dubbe” future, a cominciare dai precari che ancora oggi affliggono diversi comparti della pubblica amministrazione.

Dopo almeno due anni di tirocinio (in parecchi casi all'inizio ben di più) attraverso un apposito esame e dopo il giuramento il volontario sarebbe diventato applicato di 4^a classe. A proposito del giuramento, vale la pena di riportare una citazione da P. Prodi, che sottolinea: “Molto spesso, nella realtà concreta, la nuova sovranità viene costituita utilizzando i materiali del sistema politico e religioso di obbedienza ereditati dall'antico regime”¹.

L'avanzamento di carriera era governato dall'anzianità (all'interno dei gradi) e per merito (nel passaggio da un grado all'altro), senza particolari ostacoli nella progressione. La funzione degli impiegati non era differenziata (non c'era cioè distinzione fra impiegati di concetto e impiegati d'ordine) poiché la formazione del dipendente era vista tutta dentro l'ufficio, attraverso la pratica quotidiana e con la guida diretta della gerarchia, scartando dall'inizio l'idea di utilizzare la selezione scolastica (diplomi) per l'accesso alla carriera.

Come si può notare l'organizzazione “burocratica” creata da questo primo intervento normativo non è orientata in modo esplicito ai risultati, all'efficienza, alla produttività ma è comunque un primo tentativo di definire un sistema gerarchico per responsabilizzare le strutture pubbliche e rendere la macchina amministrativa più confacente alle esigenze di uno Stato moderno.

La riforma cavouriana ha comunque un obiettivo primario: unificare le strutture amministrative, facendo del ministero l'apparato centrale e più importante dell'amministrazione pubblica. Essa è ispirata a uno dei principi fondamentali dello Statuto, concesso da Carlo Alberto solo pochi anni prima (1848): **la responsabilità dell'esecutivo davanti al Parlamento.**

La figura del Ministro diventa così “bifronte”: da una parte, egli è membro del corpo politico e, in questa veste, è legato al Parlamento e al Re dal rapporto di fiducia; dall'altra, è al vertice dell'amministrazione e ne è la guida.

¹ Prodi P. (1992), *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Il Mulino, Bologna, p. 474.

La seconda innovazione della riforma Cavour, invece, è costituita dall'introduzione del segretario generale, il quale risponde all'esigenza di creare un tramite fra il ministro e la burocrazia ministeriale e che, quasi sempre, anche in virtù di una relativa autonomia nei confronti del ministro, lo porterà a essere più un membro del corpo politico piuttosto che un impiegato di carriera. Si pensa così a un'attività amministrativa più rapida, finalmente unitaria, ma soprattutto interamente controllabile dal governo.

L'apparato burocratico è delineato secondo **un modello rigidamente gerarchico-piramidale**, dove ognuno è posto in posizione di subordinazione rispetto al livello immediatamente superiore.

Appare evidente come questo tipo di amministrazione sembri concepito come una linea di produzione, in cui l'atto amministrativo diviene il prodotto finale di una lunga serie coordinata di automatismi burocratici, tanto meglio concatenati tra loro quanto più il dipendente aderisce alla funzione assegnatagli. Si tratta di un sistema PUSH, con la linea di produzione auto-referenziale, che non "vede" il cittadino.

Tuttavia, ed è qui la grande contraddizione del sistema amministrativo preunitario: a un apparato così burocratizzato corrisponde un ventaglio di funzioni molto limitato. Basti pensare che le competenze di un ministero chiave come quello dell'Interno, per esempio, si esauriscono in un elenco di voci scheletrico: bilancio e contabilità generale del ministero, prefetture e questure, archivi di Stato, pubblica sicurezza. Si tratta, quindi, per lo più di funzioni di vigilanza.

Il cammino per arrivare a un ordinamento meno rigido e più decentrato sarà ancora lungo e dovrà passare in particolar modo attraverso le difficili vicende dell'unificazione politica durante il biennio 1859-1861, alle quali è strettamente legato il processo dell'unificazione legislativa e amministrativa nel nostro Paese.

2. L'inefficienza viene da lontano

La legge 1453 del 1853 è stata seguita da una serie di riforme successive: la riforma De Stefani del 1923, un periodo di sostanziale inerzia tra il 1930 e il 1970, la regionalizzazione del 1970 con la nascita delle 15 regioni a statuto ordinario fino ad arrivare alle riforme dei primi anni Novanta (le leggi n. 142 e 241 del 1990).

Già nel primo decennio del secolo scorso maturava una sensibilità verso i problemi legati all'ordinamento burocratico.

Molti dirigenti della pubblica amministrazione si rendevano conto che la tendenza a gerarchizzare, a istituire un sistema di responsabilità amministrativa individualizzato generava inefficienze, ritardi e un generale appesantimento dell'apparato burocratico.

Un dirigente pubblico degli inizi del Novecento, molto sensibile ai problemi di organizzazione, scriveva “Lo stabilire bene i precedenti, l'interpellare su ogni piccola questione quanti più uffici e corpi consultivi si può (...), insomma il fare dell'azienda pubblica la più lenta, la più pesante, la più perditempo di tutte le aziende”.

Nella pubblica amministrazione sussiste un presupposto che è alla base dell'ordinamento burocratico: gli atti amministrativi, scaturiti dalla procedura canonica **istruttoria-deliberazione-esecuzione**, sono imprescindibili e inderogabili.

Questo principio spesso tende a portare in secondo piano o, addirittura, a non considerare il “risultato” dell'atto stesso e tantomeno il valore fornito al cittadino utente.

Il lavoro dell'organizzazione burocratica – fornitore – si concentra sulla produzione dell'atto come fine a se stesso. Non valuta le ricadute in termini di efficacia del prodotto, di rispondenza ai bisogni, alle attese degli utenti, dei cittadini o delle altre parti interessate – clienti.

Quando si affronta il concetto di *public governance* gli attori in gioco sono decine con aspettative ed esigenze molto differenziate. Nella tabella 1 si riportano alcuni elementi caratterizzanti le differenze citate².

Tutti questi attori generano un elevato livello di complessità nella gestione della cosa pubblica e di tutte le procedure a essa connesse.

Molto spesso si crea uno scollamento tra le attese dell'uno e il prodotto/servizio generato dall'altro.

La struttura burocratica, che dovrebbe essere garante del corretto funzionamento degli enti, crea spesso inefficienze legate a ritardi nella chiusura delle varie fasi che caratterizzano un determinato atto, mancanza di comunicazione tra apparati/uffici, incertezza interpretativa della normativa, sovrapproduzione di leggi e regolamenti, limitata professionalità del personale: sono tipiche categorie di sprechi che analizzeremo nei prossimi capitoli.

La burocrazia, proprio per la sua rigidità, richiede delle fondamenta molto stabili che vadano a poggiare su un terreno altrettanto stabile.

² Adattato da Bisio L., Mazzoleni M. (2008), *Manuale di management dell'ente locale*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Tab. 1 – Attori, interessi prevalenti e prerogative decisionali

Attori	Interessi prevalenti	Prerogative decisionali
Cittadini	Soddisfacimento dei bisogni Equità dell'intervento e tutela dei diritti Efficiente impiego delle risorse pubbliche Sviluppo qualitativo della comunità Equità della pressione fiscale	Elezione dei rappresentanti alla Camera, al Senato o negli enti locali Partecipazione a referendum o ad altre forme di consultazione Richieste di accesso agli atti (ex L. 241/90)
Organi di governo	Gestione del consenso Conseguimento dei risultati di mandato	Definizione di programmi di governo Attribuzione e revoca di incarichi dirigenziali Assegnazione di obiettivi e risorse ai dirigenti Approvazione dei regolamenti di funzionamento degli enti
Management	Sviluppo qualitativo e miglioramento dell'efficienza dell'ente Sviluppo delle risorse umane Salvaguardia degli equilibri economico-finanziari	Assunzione di tutte le scelte di carattere gestionale, compresa l'assunzione degli impegni di spesa Decisioni in merito all'attuazione dei programmi di governo
Personale	Valorizzazione delle caratteristiche personali e professionali Rispetto dei diritti di sicurezza, retribuzione, formazione, privacy, non discriminazione ecc.	Partecipazione ai processi decisionali del management Autonomia nelle decisioni operative
Fornitori	Equità e trasparenza nei criteri di scelta Trasparenza dei procedimenti di pagamento Rispetto dei tempi di pagamento e solvibilità degli enti	Entrano nei processi decisionali degli enti unicamente nel momento in cui ne diventano partner

Le inefficienze interne sono l'effetto di scelte politiche discrezionali che generano conseguentemente una logica gestionale diversa tra enti dello stesso tipo.

Gli enti pubblici, nell'ambito dell'autonomia decisionale loro affidata, sono soggetti a politiche di indirizzo che gioco-forza sono sempre e comunque dettate dall'organo politico o da sue espressioni in ambito dirigenziale. Questo va sempre a impattare su situazioni locali molto differenziate, vuoi per diverse disponibilità finanziarie degli enti, vuoi per diversi interessi delle parti interessate, vuoi per indirizzi diversi di politica pubblica.

Si pensi solo a due prospettive che possono avere politiche di governo differenti. Da un lato le scelte di politica pubblica possono avere una prospettiva "congiunturale" o di breve periodo, dall'altro le scelte possono avere una prospettiva di medio-lungo periodo e quindi "strutturale". Queste due diverse modalità di concepire il governo di una Nazione, un Comune, una Regione o una Provincia collegata ai frequenti cambiamenti di amministrazioni pubbliche generano inevitabilmente dei grossi black out all'interno delle strutture burocratiche. In proposito, ci viene in mente il primo principio del Toyota way rispetto alle scelte e alla pianificazione strategiche.

Un organo di governo che trasmette il concetto forte di responsabilizzazione ai dirigenti preposti a governare la cosa pubblica può generare allo stesso tempo due diverse reazioni.

Da una parte può incontrare il dirigente predisposto ad accollarsi il carico di responsabilità in modo completo e proattivo rispetto alle esigenze e agli indirizzi delle scelte di politica e quindi a gestire il centro di responsabilità a esso affidato in modo efficiente e produttivo stando attento a soddisfare i bisogni dei cittadini utenti (clienti) e dall'altro a seguire i programmi di intervento dell'organo politico.

Per contro, la stessa delega di responsabilità può incontrare un dirigente con una propensione alla gestione "responsabilizzata" molto bassa. L'effetto immediato di un simile carattere porta inevitabilmente a rallentare le procedure legate alla produzione di beni/servizi pubblici.

Non dimentichiamo che la centralità delle persone nelle organizzazioni, portatrici di un insieme di caratteri, aspettative, formazione e competenze assai diverse è di fondamentale importanza per la gestione dei processi legati all'erogazione dei servizi.

L'efficienza dipende dalla concezione di valore, cliente e qualità diffusa delle organizzazioni, collegata alla maggiore o minore complessità dell'apparato normativo di contesto 8 (vedi il par. 1 del cap. 2).

Il Toyota way, e in parte le norme ISO per la qualità, riconoscono nelle persone la risorsa più importante dell'azienda e pertanto investono nella loro formazione e partecipazione a tutti i livelli dell'organizzazione (vedi il par. 6 del cap. 2), mentre le organizzazioni pubbliche quasi mai focalizzano