

Domenico De Masi

# LO STATO NECESSARIO

Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale

Rizzoli

## Estratto

.....  
*Butera: dare un'anima ai servizi*

Il contributo italiano più recente alla sociologia del fenomeno burocratico viene da uno dei maggiori esperti di scienze organizzative, Federico Butera, che ha dedicato a questo tema un capitolo del suo libro *Organizzazione e società. Innovare le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*. Il saggio inizia ricordando che, negli ultimi trent'anni, le amministrazioni di tutti i Paesi europei hanno dovuto affrontare tre sfide: affrancarsi dalle incrostazioni burocratiche sfoltendo regole e procedure per risultare più semplici e *friendly* ai cittadini; offrire i migliori servizi ai minimi costi, migliorando congiuntamente la tecnologia, l'organizzazione e la motivazione, invece di limitarsi a circoscrivere e autorizzare; accrescere il prestigio dello Stato e azzerare la corruzione. Dopo avere riconosciuto la portata delle molte riforme disegnate per migliorare in modo duraturo gli effetti delle politiche pubbliche e l'affidabilità delle amministrazioni, dopo avere apprezzato il loro intento di razionalizzare l'allocazione delle risorse, ridurre i costi e migliorare i servizi, dopo avere dato atto che sono state apportate modifiche negli organigrammi, introdotte nuove norme e nuove tecnologie, Federico Butera constata che i risultati complessivi di tanto impegno sono stati deludenti, si chiede il perché e si risponde che il cambiamento è mancato perché esso «viene richiesto alle norme in sé e non alla gestione del processo di cambiamento che le norme attivano».

Nel nostro Stato i bisogni dei cittadini sono protetti non per grazia del principe, per conquista del popolo o per andamento del mercato ma come riconoscimento di diritti costituzionali: diritti a garanzie (libertà personale, inviolabilità del domicilio ecc.) e diritti a prestazioni (assistenza sanitaria, istruzione ecc.). Butera elenca cinque motivi per cui le riforme non hanno sortito l'effetto desiderato né in termini di garanzie, né in termini di prestazioni. Il primo consiste nel fatto che, per assicurare queste e quelle, non basta riconoscerle sul piano normativo: occorre concretizzarle attraverso un «processo di servizio ben concepito e ben erogato». Cioè non basta pubblicare una legge sulla Gazzetta Ufficiale, occorre che il verbo poi si faccia carne, la teoria si faccia pratica e la norma si faccia comportamento attraverso adeguati processi cognitivi e organizzativi. Il secondo motivo consiste nel fatto che il funzionamento di un'organizzazione dipende dal suo contesto, dalla sua storia e dalle persone che la gestiscono. Il terzo motivo è che spesso si sono prese in prestito soluzioni da altri contesti organizzativi, senza i dovuti adattamenti. Il quarto consiste nei comportamenti dei dirigenti e dei funzionari. Il quinto consiste nella cultura politica complessiva.

L'esperienza degli ultimi trent'anni ha insegnato che le riforme scritte sono necessarie ma non sufficienti; che la concezione e l'erogazione di un servizio sono operazioni molto complesse; che «la tecnologia crea contesti di possibilità e percorsi di abilitazione, ma non sostituisce mai l'organizzazione»; che è difficile mobilitare le capacità e le energie delle persone; che il cambiamento suscita resistenze ma apre anche possibilità inesplorate; che richiede una combinazione di tecnologie, organizzazione e lavoro consonanti tra loro e appropriate ai fini istituzionali; che il cambiamento può essere innescato dall'alto, dal centro o dal basso e può utilizzare le risorse interne o ricorrere a quelle esterne.

L'identificazione, la concezione e la strutturazione dei servizi pubblici vanno sempre effettuate partendo dai bisogni dei cittadini. Sotto questo aspetto, l'amministrazione pubblica somiglia a un'azienda *market oriented*, non a un'azienda *product oriented*. Dunque, non basta concepire un servizio utile ma occorre erogarlo in modo efficace ed efficiente, dirigerlo ai pubblici giusti e «dargli un'anima». Inoltre occorre modificare la macrostruttura, i modelli di management, i processi, l'organizzazione operativa, le prassi di lavoro, i profili professionali, i sistemi di gestione.

### *Tre modelli di cambiamento*

Butera individua nei sistemi occidentali tre grandi modelli di cambiamento adottati dalla pubblica amministrazione per tradurre le strategie astratte in risultati concreti.

Il *modello ordinamentale* o *giuridico-normativo* dà per scontato che il sistema cambia automaticamente ogni qual volta è varata una legge che ne modifichi l'assetto: fatta la legge, l'intendenza seguirà. Secondo Butera questo modello prevale negli stessi Paesi (Germania, Francia, Italia) in cui la retorica politica attribuisce alla pubblica amministrazione fini di utilità sociale e di sviluppo ma poi, nella sua nuda realtà, la burocrazia finisce per perseguire sempre e solo i quattro processi fondamentali denunciati da Hult e Walcot in un loro saggio del 1989 intitolato *Organizational Design as Public Policy*: la gestione del consenso attraverso roboanti annunci di opzioni politiche e di valore, la gestione clientelare del personale impiegatizio, la gestione immobiliare e il controllo delle strutture di potere.

Il *modello di cambiamento osmotico*, che da noi ha trovato spazio a livello locale e informale in istituzioni come la scuola, la sanità e i servizi sociali, coglie occasioni interstiziali per insinuare nell'organizzazione modalità nuove di conoscere, comunicare e cooperare, sia all'interno della comunità di lavoro sia con l'esterno. Questa forma di cambiamento è di solito innescata da una figura preminente, carismatica, di manager, di insegnante, di esperto che ha la forza morale e professionale per remare controcorrente, resistendo all'antagonismo preconcepito e bigotto della maggioranza silenziosa.

È questo il caso dei progressivi cambiamenti avvenuti nella scuola, dove insegnanti coraggiosi hanno via via modificato contenuti, metodi e materiali didattici per meglio corrispondere ai mutamenti sociali, etnici, religiosi, valoriali della società. È questo, ancora, il caso delle sperimentazioni altrettanto coraggiose tentate nelle carceri per aggirare le regole obsolete della detenzione e conferirle un'impronta di rieducazione e riscatto. In assenza di riforme complessive, il cambiamento osmotico consente di aggredire il modo abitudinario di prestare i servizi, le forme dell'esercizio professionale, i supporti tecnici come i libri di testo o le tecnologie obsolete, le caratteristiche socioculturali degli utenti ecc.

Il *modello processuale*, che si riscontra nella tradizione anglosassone, punta su iniziative programmate per mobilitare energie intorno a determinati progetti innovativi concepiti da singole amministrazioni o avviate in circoscritte aree locali.

Ne sono validi esempi due programmi: il «Next Steps» in Inghilterra e la «National Partnership for Reinventing Government».

In comune con il modello ordinamentale, quello processuale ha il fatto che riguarda piani a lungo termine e cambiamenti istituzionali che includono la riprogettazione del servizio, dell'organizzazione, della tecnologia e del sistema professionale. In più, il modello processuale fissa valori e obiettivi di miglioramento del servizio e accompagna il cambiamento con iniziative capaci di animare e canalizzare le energie disponibili e la partecipazione del personale.

L'applicazione di questo modello richiede tre condizioni.

Anzitutto occorrono attori e leader capaci di guidare il cambiamento. Poi occorre che i lavoratori della pubblica amministrazione e i cittadini partecipino al processo evolutivo, apportando il loro contributo di energie, conoscenze tecniche, conoscenze del contesto ed esperienze dirette. Infine occorre che il processo sia ben comunicato sia

all'interno della pubblica amministrazione che all'esterno del grande pubblico. In Italia, purtroppo, pochi leader si sono impegnati a fondo nella modernizzazione della pubblica amministrazione e quei pochi o non hanno avuto a disposizione il tempo necessario per portare a termine i loro progetti, o hanno visto le proprie riforme contrastate e svuotate dai loro successori. Anche quando una buona riforma è stata varata, quasi mai ne sono stati comunicati in modo efficace i contenuti, i processi e i risultati: «l'amministrazione non sa raccontarsi forse perché non pensa di dover competere».

Molte pubbliche amministrazioni per dare corpo alle loro intenzioni di cambiamento, si sono rivolte a gruppi consulenziali che si sono sbizzarriti nell'impiego di approcci estranei alla nostra cultura burocratica e, come se non bastasse, si sono criticati a vicenda rinfacciandosi di avere applicato soluzioni prefabbricate, prese in prestito dalle aziende private, di non avere affrontato le difficoltà con la pazienza necessaria, di avere mediato troppo fra gli interessi politici contrapposti, di avere programmato tempi troppo stretti o troppo estesi per realizzare i mutamenti.

### *Il change management strutturale*

Nell'offrire un suo modello di cambiamento, personalmente sperimentato in alcune amministrazioni italiane dagli Uffici delle Entrate, all'INPS, agli Uffici Giudiziari e recentemente alla Regione Emilia Romagna, Butera mette in guardia dai problemi che sorgono ogni qual volta si tenta un cambiamento processuale. Anzitutto, la complessità dell'organizzazione da modificare spaventa anche perché non si tratta di avviare un'organizzazione ex novo ma di riparare un'organizzazione preesistente attraverso lo sviluppo armonico di un sistema integrato in cui confluiscono persone, tecnologie, culture e competenze. Ciò richiede nei promotori del cambiamento – che non ha unità di tempo, luogo e azione – la capacità di schivare con astuzia tutte le insidie di un percorso accidentato entro un contesto mutevole (*path dependence*). Richiede che il cambiamento sia avviato nel momento giusto, né in anticipo, né in ritardo, e che, una volta avviato, non ci si scoraggi dal portarlo avanti.

E richiede di calcolare bene i tempi, le risorse materiali e simboliche, lo stato dei consensi e dei rapporti, le energie, la fiducia e il coraggio necessario, tutti fattori cangianti nel tempo: *size the time!* Poi, prendendo a supporto Machiavelli, Butera ricorda di tenere presente che il cambiamento tocca interessi grandi e piccoli i quali attivano contromosse di resistenza e ostilità.

Per superare tutte queste barriere sono state adottate varie metodologie di volta in volta centrate, tra l'altro, sulla progettazione e sullo sviluppo sociotecnico, sull'*empowerment* del management, sulle tecniche di allineamento della strategia e della struttura, sulla gestione delle dinamiche di gruppo dei dirigenti, sulla gestione delle resistenze al comportamento.

L'approccio proposto da Butera si basa invece su quattro dimensioni: una *visione* del sistema che si vuole costruire e dei vantaggi che ne possono derivare; un'analisi dei *campi di forza*, ossia del sistema di interessi, di influenza, di potere che si muove intorno al progetto di innovazione; un *progetto* di riorganizzazione con *performance*, strutture e culture nuove, che tenga conto degli atteggiamenti, dei comportamenti, delle pulsioni, degli ostacoli e dei contrattamenti; la *cooperazione*, nel senso di partecipare alla realizzazione di un compito comune condividendo i fini e i mezzi dell'organizzazione fino a identificarsi con essa.

Butera riporta due esempi, uno americano che risale a oltre vent'anni fa e uno italiano che risale a quattordici anni fa. Quello americano era un imponente programma di *national performance* varato nel 1997, intitolato «National Partnership for Reinventing Government» e portato avanti dal vicepresidente Al Gore. Scopo dichiarato del programma era di «creare un'amministrazione che lavorasse meglio e costasse meno e di recuperare fiducia del popolo americano nell'amministrazione». Il programma intendeva migliorare, riorganizzandole, le agenzie federali, che assomigliano ai nostri

ministeri, facendo leva soprattutto sulla gestione del personale ristrutturata per mezzo di *demonstration project (Demo)* e di *reinventing laboratory (Labs)* che implicavano la partecipazione della dirigenza e del personale delle amministrazioni nonché di un certo numero di utenti.

Il dispiegamento di risorse e di idee fu pari alla vastità e alla ricchezza dei risultati: oltre 800 azioni effettivamente realizzate; 137 miliardi di dollari di riduzione dei costi conseguita; 348.000 dipendenti riallocati in funzioni più produttive; 640.000 pagine di regolamenti interni e 16.000 pagine di norme federali abolite. Il tutto con il massimo accordo fra governo e sindacati.

Soprattutto il governo, attraverso questa *public policy*, ha ottenuto risultati tangibili, ha attivato la partecipazione dei cittadini, degli impiegati pubblici e dei sindacati, ha spostato dal campo militare a quello della pubblica amministrazione una parte consistente dell'azione governativa a livello federale. Così facendo ha sviluppato una nuova partnership virtuosa fra il governo e l'industria dell'informazione e delle telecomunicazioni, le società di consulenza direzionale, la ricerca scientifica, il management e l'università con effetti rilevanti sullo sviluppo economico e sull'occupazione.

A differenza di quanto avveniva in Italia in quegli stessi anni, qui il cambiamento non era affidato unicamente a nuove norme che piovevano dall'alto ma a una solida collaborazione multilivello e una feconda partnership tra pubblico e privato per ottenere un miglioramento tangibile della pubblica amministrazione.

Secondo Butera, l'azione di *reinventing government* promossa da Al Gore ha messo in evidenza alcuni percorsi virtuosi su come passare:

- da una retorica indifferenziata del miglioramento, alla scelta di linee d'azione ben definite (programmi e progetti);
- da interventi solo sui miglioramenti dei processi a quelli centrati anche sulla soddisfazione dei bisogni degli *stake holder*;
- da interventi che si risolvono all'interno di una sola istituzione a interventi *multistakeholder* e interistituzionali;
- da interventi occasionali a interventi sistematici.

Butera cita poi un ambizioso programma italiano di gestione strategica e realizzazione del cambiamento nella pubblica amministrazione, denominato «Acropolis 2020» proposto da Butera e Dente *Il change management della Pubblica Amministrazione. Una proposta*, Franco Angeli 2009, affidato dal Ministro della PA, discusso ed esaminato, ma mai realizzato. Il programma aveva come obiettivi il miglioramento tangibile dei servizi resi, la riduzione dei costi, la promozione della partecipazione democratica, la valorizzazione dei dipendenti pubblici nonché lo sviluppo dell'industria dell'informazione e della comunicazione, dei servizi di consulenza e della formazione.

Per raggiungere questi obiettivi il programma «Acropolis» si proponeva di coniugare metodologie di *policy approach* nella gestione delle relazioni fra gli attori, di *change management* strutturale per l'analisi e riprogettazione dei singoli sistemi tecnico organizzativi e di *governance* partecipata per lo sviluppo sui territori. Rispetto al programma di Al Gore, questo italiano non doveva essere centrato sull'interno delle Amministrazioni, ma doveva attivare una collaborazione fra Amministrazioni, imprese, ricerca, scuola e sindacato. Inoltre, la regia del programma non doveva essere centralizzata ma affidata congiuntamente allo Stato, alle Regioni e ai Comuni.

Come mai il progetto «Acropolis» non è stato attuato? Butera non lo dice ma noi, resi edotti dalla decennale storia che ho narrato, possiamo facilmente intuirlo. Molto probabilmente il ministro che ha commissionato il progetto al sociologo ha terminato anzi tempo il suo breve mandato a causa della fine anticipata del governo di cui

faceva parte; e, con altrettanta probabilità, il ministro che gli è succeduto ha ritenuto prudente azzerare qualunque cosa avesse deciso il suo predecessore, a prescindere dalla intrinseca validità della decisione.

Resta il fatto che, quando le proposte di riforma si liberano della cappa onnivora degli amministrativisti, il processo riformativo si allarga, si arricchisce e arriva a comprendere, oltre agli aspetti di diritto amministrativo, anche quelli di natura psicologica, sociologica, antropologica, politica, economica.

Butera dedica un intero capitolo di *Organizzazione e società* a illustrare il suo modello di *change management strutturale*, un approccio e un metodo – «una utopia difficile» – collaudato in un gran numero di progetti condotti dall'autore, tesi ad avviare cambiamenti integrati e duraturi sia nel sistema tecnico-organizzativo che nel sistema sociale, generando risultati non marginali e nuovi paradigmi. Questo metodo parte da un assunto: Le persone non possono essere cambiate né per editto né per trasmissione *top-down* di messaggi ideologici né per timore di sanzioni e neppure per superficiali esercizi psicologici. Le persone cambiano in breve tempo se si impegnano con altri a sviluppare progetti concreti che portino risultati misurabili, progetti di cui appaia comprensibile il percorso di successi ed errori, di cui si possa verificare l'efficacia dell'esperienza di cooperazione, comunicazione, condivisione di conoscenza, costruzione di comunità, progetti infine che consentano alle persone di autovalutare cosa sono in grado di fare e cosa devono imparare a fare.

Quello attuale è un contesto turbolento, dunque anche nella pubblica amministrazione è indispensabile apportare cambiamenti simmetrici e coerenti con la turbolenza in atto. Per realizzare questi cambiamenti Butera propone quello un processo che ha un duplice risvolto:

- psicosociale perché conduce azioni volte alla rimozione delle resistenze personali al cambiamento;
- strutturale perché si concentra sul miglioramento integrato sia del sistema tecnico e organizzativo, sia di quello sociale e professionale ottenendo anche il cambiamento delle competenze e dei comportamenti.

Poi il successo nei progetti ha un potente effetto di *empowerment* e rafforzamento dell'identità.

Il *change management* strutturale, che è insieme cambiamento di struttura e cambiamento culturale e professionale, secondo le parole stesse di Butera consiste in tre classi di attività, appresentate e gestite in modo tale da mobilitare tutte le risorse:

- a. un piano di riorganizzazione del sistema tecnico-organizzativo e del sistema sociale e culturale di cui siano chiari il modello e gli obiettivi;
- b. una serie di progetti pilota;
- c. un'attività di implementazione e di miglioramento continuo.

.....