

Come agire

Riforma della Pubblica Amministrazione e scenari futuri: le sfide da non perdere

di Luca Mazzara

Di riforma della Pubblica Amministrazione si è soliti parlare periodicamente specie quando la situazione economico e finanziaria del nostro Paese mette a dura prova la competitività dell'Italia rispetto alle dinamiche internazionali. A maggior ragione, prima attraverso la c.d. Riforma Brunetta del 2009 per poi approfittare del ritorno sul Dicastero del ministro che per primo aveva cercato di rompere alcuni schemi rigidi e certamente appartenenti alla preistoria delle organizzazioni, la pubblica amministrazione è stata nuovamente posta sotto i riflettori di tutti i mass-media. Il motivo? Cercare di cogliere le enormi potenzialità derivanti dallo slancio europeo che nella costruzione del bilancio di lungo termine, unitamente all'ambizioso progetto NextGeneration EU, al PNRR ed alla recente approvazione del c.d. Recovery Fund per l'Italia ha portato alla definizione del più imponente pacchetto di misure di stimolo all'economia europea che sia mai stato finanziato. Al fine di ricostruire l'Europa messa in ginocchio dall'avvento drammatico della pandemia di Covid-19, sono stati stanziati 1.800 miliardi di euro (di cui circa 73 dedicati alla PA) con un obiettivo certamente ambizioso ma anche fondamentalmente da ritenersi chiave di lettura per una rapida partenza del sistema Europa: rendere quest'ultima sempre più orientata alla dimensione ecologica, digitale e resiliente. Rispetto a tali obiettivi più

che sfidanti, ecco che ci si è domandati quale ruolo potesse o dovesse interpretare la nostra Pubblica Amministrazione e ancora più attraverso quali progetti. Sono diversi i pilastri della nuova riforma della PA che si intende perseguire e di seguito si cercherà di suggerire alcune considerazioni che nascono dalla conoscenza, studio e frequentazione oramai trentennale di chi scrive.

Dovendo evidenziare i principali capisaldi su cui occorrerà sin da ora soffermarsi riguardo i prossimi ed auspicati virtuosi sentieri che la PA dovrà intraprendere vi sono i seguenti:

- Managerialità
- Semplificazione
- Investimento in capitale umano
- Digitalizzazione
- Formazione avanzata
- Dinamiche contrattuali
- Comunicazione.

Dopo decenni caratterizzati da un lato da una costante ed impressionante produzione normativa da parte del Legislatore italiano che ha cercato (spesso invano) di introdurre "per legge" orientamenti, processi e strumenti manageriali nella PA, possiamo affermare come tale tentativo sia spesso naufragato (si pensi ai numerosi e sterili interventi mirati originariamente alla semplificazione!) a causa rispettivamente di tre motivazioni ostative:

1. la carenza di visione organizzativa diffusa nel personale della PA, spesso selezionato con cultura giuridico-amministrativo ma senza avere la benché minima sensibilizzazione e conoscenza di cosa è un'organizzazione e di quali siano i meccanismi di base da implementare al fine di rendere la PA funzionale, efficiente ed efficace nelle relative prestazioni, coerentemente a specifici standard qualitativi da definire e migliorare poi nel tempo. Chi scrive, dirige un master *post lauream* dedicato al City Management che dopo 20 anni di operatività ha prodotto più di 300 diplomati buona parte dei quali oggi opera nel proprio ente con ruoli dirigenziali o direttivi. In questi enti si respira da tempo un clima diverso e più attento alle esigenze degli utenti ed all'innovazione sociale e comunicazione trasparente nei confronti del territorio. Molti dei suddetti enti hanno partecipato anche ad importanti premi e concorsi nazionali e guarda caso arrivando in finale o ad ottenere rilevanti riconoscimenti. Che sia una mera coincidenza? Personalmente chi scrive non crede di certo a tali coincidenze ma alla qualità del lavoro fatto in termini di valorizzazione delle competenze del personale.
2. Questo punto si collega quindi ad un altro fattore, che sembra possa ricevere a breve molte risorse destinate: la formazione *post lauream* come elemento di valorizzazione del potenziale e delle competenze delle risorse umane. Se si vuole lavorare come leggiamo ovunque tramite i canali social di questi mesi sul potenziale del personale della PA, dobbiamo avere il coraggio di rivedere il ruolo della formazione come un rilevante momento di investimento strategico sia da parte dell'ente che ovviamente del singolo dipendente (a prescindere dal ruolo svolto) visto che trattasi di uno dei più importanti meccanismi operativi che permettono in un'organizzazione complessa qual è appunto l'amministrazione pubblica, di coniugare da un lato il raggiungimento di obiettivi strategici di un ente con i comportamenti di tutta la struttura organizzativa in cui è allocato il personale. Bene quindi che le risorse che verranno nei prossimi mesi dedicate alla formazione del personale della PA possano essere investite in modo virtuoso puntando e allo stesso tempo stimolando la crescita del valore di chi lavora dietro alle quinte e a progressioni verticali giustificati da passione e rendimento dimostrato alla propria amministrazione, soffermandosi in particolare sui seguenti elementi sfidanti per tutto il personale pubblico, vale a dire:
 - cultura organizzativa orientata al risultato ed alla creazione di valore per la PA;
 - comportamenti improntati a logiche condivise che vedono la Pubblica Amministrazione come un contesto in cui la visione “trasversale” dei processi e la creazione di utilità nei confronti dei propri colleghi all'interno e dei cittadini all'esterno, debba essere sempre posta al primo posto.
3. La cronica propensione alla misurazione della *performance* (preventiva e consuntiva) da parte di tutto il personale dirigenziale ed apicale dei vari comparti della PA. Una volta per tutte (ma sono solito ricordarlo dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso...), la misurazione è fondamentale come prima cosa nel tentativo di attribuire una determinata “dimensione” ad un problema da dover risolvere; una volta associato un valore al potenziale problema da dover affrontare si diviene consapevoli della maggior o minore gravità dello stesso e quindi ciò diviene propedeutico alla programmazione delle conseguenti attività, alla gestione di queste ultime, al controllo, alla valutazione (con conseguente riconoscimento dell'eventuale premialità) e anche al confronto con quanto realizzato da altre tipologie di organizzazioni (aziende lucrative o organizzazioni *non profit*) operanti nel medesimo settore. Oggi e sempre più nel futuro prossimo, dovremo disporre di processi e strumenti di misurazione multidimensionali gestiti attraverso logiche di Business Intelligence, di Business Analytics e di Intelligenza artificiale a supporto delle delicate e rilevanti attività decisionali degli organi di governo e di direzione delle PA.

Innovare le modalità di espletamento di attività tradizionali o lanciare percorsi sfidanti di introduzione di nuove modalità organizzative non può non basarsi sul potenziale che la digitalizzazione può e potrà fornire a tutto il sistema. Ma l'innovazione deve riguardare *in primis* tutti i processi organizzativi presenti in ciascuna PA. In tal senso la semplificazione più che ad essere imposta per legge dovrebbe invece partire da una dettagliata mappatura ed analisi dei processi organizzativi presenti e mirare ad una riduzione dei passaggi da un servizio all'altro e dei tempi di svolgimento del singolo processo. È noto infatti che il 90% delle cause di non corretto funzionamento delle nostre organizzazioni va attribuito alla delicata ma rilevantissima fase di progettazione del servizio. È qui che l'attenzione di chi è preposto a tale ruolo deve focalizzarsi con particolare attenzione e servendosi anche di logiche di simulazione inerente ai risultati che si intendono perseguire in una prospettiva di medio-lungo termine. La semplificazione quindi deve essere certamente pensata a livello organizzativo per poter poi sfruttare l'innegabile vantaggio derivante dai processi di digitalizzazione. Ma facendo attenzione ad un passaggio fondamentale: digitalizzare la PA non significa solo innovare le piattaforme e gli strumenti di gestione dei big data e delle attività organizzative. Significa prima di tutto intervenire nella crescita della cultura e della visione di ciascun pubblico dipendente. In altre parole, la digitalizzazione deve prima avvenire nella "mentalità" di tutto il personale. In tal senso, ancora una volta, la formazione avanzata e dedicata a tali temi dovrà accompagnare tutto il personale pubblico gradualmente verso i nuovi scenari che ci attendono e che l'intero Paese economico ed industriale si attende da molti anni.

L'investimento in capitale umano in una Pubblica Amministrazione tra le più vecchie in Europa come età media (situazione ulteriormente aggravata dal recente ma lungo blocco del turn over del personale) richiede altresì che si possa intraprendere una revisione dei criteri di reclutamento improntati a standard di qualità come background di studi universitari, a capacità linguistiche ed in-

formatiche oltre ad una forma mentis improntata sempre più a logiche di team building. Come sempre, onde avviare percorsi virtuosi (anche incentivati da specifici istituti normativi) occorrerà riconoscere un percorso di valorizzazione delle RU che possa veder premiata la volontà del singolo di crescere e mettersi in discussione. Formazione e sistemi incentivanti sono e resteranno dunque chiavi di lettura su cui rilanciare i processi di innovazione nella PA.

Dopo aver toccato con mano quanto sia stato utile introdurre istituti quali lo smart working o anche lavoro emergenziale, non potremo più mantenere la configurazione organizzativa di molte pubbliche amministrazioni raggiunte negli ultimi decenni: la flessibilità di orari e la ricerca delle migliori condizioni di benessere lavorativo andranno sempre più considerate anche nella definizione dei futuri contratti del pubblico impiego. Da qui sorge già anche la necessità di pensare a come riuscire a misurare la *performance* del dipendente in smart o in lavoro agile, fabbisogno tra l'altro già evidenziato anche dalla stessa Corte dei conti nelle recenti deliberazioni. L'avvento traumatico della pandemia ci ha insegnato a riconoscere nuove esigenze impellenti e a normarle sia sotto il profilo giuridico che previdenziale e fiscale. Occorre ora anche incentrare il proprio sforzo per occuparsi efficacemente della dimensione organizzativa e incentivante. Certo è che nel prossimo futuro, probabilmente i fabbisogni di spazi finora occupati dal personale delle nostre amministrazioni (e i conseguenti oneri di gestione, mantenimento e manutenzione) saranno di certo inferiori rispetto al passato, così come ci potremo aspettare evidenti risparmi di costi di trasferimento dei lavoratori con un conseguente rilevante vantaggio in termini di costi ambientali e di mobilità, quest'ultimi già da tempo inseriti tra i 17 obiettivi strategici stabiliti da Agenda 2030.

Da ultimo, interpretando e vivendo attualmente la vigilia di una grande era digitale, non possiamo non focalizzarsi sul ruolo e la rilevanza informativa dei "processi di comunicazione". Quest'ultima deve fungere da volano trasversale a tutti i prece-

denti fattori prima evidenziati: la comunicazione all'interno di un'organizzazione complessa è fondamentale per conoscere qual è il nostro specifico contributo allo svolgimento efficace di ciascun processo interno che finisce poi per concludersi inevitabilmente con una rispetta altrettanto efficace e tempestiva all'utenza finale. La Pubblica Amministrazione italiana non ha dimostrato in questi anni di aver appreso cosa e come comunicare efficacemente all'esterno le proprie attività e soprattutto le rispettive performance. Anche perché per farlo si richiederebbe una capacità organizzativa improntata alla chiara intenzione e volontà di porsi obiettivi sfidanti, misurarli preventivamente per poi orientare tutti i comportamenti verso il raggiungimento di tali obiettivi, da rendicontare in modo trasparente in modo sistematico attraverso siti web e piattaforme digitali. Vista la ricordata consolidata scarsa propensione alla misurazione della performance in tutti i settori e comparti della PA, non possiamo certo essere fieri di quanto finora conseguito (salvando ovviamente numerose eccezioni virtuose maturate lungo il Paese). Certamente l'attuale fotografia della PA italiana (seppur in evidente miglioramento) non corrisponde a tale visione. Al-

lora perché non cogliere la grande occasione di ingenti risorse che verranno riversate anche sulla PA per non fare il grande salto di qualità? Sempre prediligendo ovviamente una visione sistemica ma anche un coinvolgimento equilibrato dei diversi livelli istituzionali caratterizzanti la gerarchia della PA: Ministeri, Regioni, Province, Comuni ed Unioni dei Comuni, cercando di sfruttare ed ottimizzare una volta per tutte la grande possibilità di lavorare di squadra, dando concretezza all'idea di sviluppo della tanto auspicata "area vasta" come bacino ottimale per garantire determinati volumi di servizi improntati a livelli di qualità. Con l'auspicio che si possa considerare il presente la vigilia di un'era di ricerca di comportamenti virtuosi e propositivi della nostra PA. Solo allora avrà senso parlare anche di una comunicazione trasparente in grado di rendere edotti i cittadini, facendo crescere anche la loro cultura di ciò che è gestito dalla PA, mettendoli in condizione di apprezzare l'operato di tante (e crescenti) Pubbliche Amministrazioni, potendo ciò contribuire a modificare lo stereotipo di Pubblica Amministrazione = organizzazione inefficiente e popolata di dipendenti non attaccati all'identità ed ai valori dell'ente in cui sono impiegati.

MANUALE DEL RAGIONIERE COMUNALE

Come si applica
e come funziona
la contabilità dell'ente locale

Include un mese di accesso gratuito
a www.bilancioecontabilita.it

Aprile 2021 - Codice 88.916.4735.1
F.to 17x24 - Pag. 1.272 - € 119.00

Il presente manuale, di 1272 pagine, tratta in modo completo ed esaustivo la disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali dal punto di vista di chi lo applica quotidianamente, **il Responsabile del servizio finanziario**. Norme, regole e adempimenti sono illustrati, sintetizzati e commentati in stretta correlazione alle funzioni e alle responsabilità del "Ragioniere", privilegiando un approccio operativo, ma senza trascurare aspetti metodologici, suggerimenti o approfondimenti finalizzati ad una migliore comprensione del contesto, dell'evoluzione e delle criticità del quadro di riferimento attuale.

Per poter dirigere oggi la Ragioneria di un Ente, occorrono non solo professionalità adeguate e aggiornamento continuo, ma anche capacità interdisciplinari non comuni per intuire e decifrare in anticipo gli effetti delle norme e degli atti amministrativi, intercettando quelli importanti, per i quali vale la pena dedicare tempo e maggior attenzione.

Il presente manuale ha lo scopo di guidare l'azione di chi riveste o intende ricoprire il difficile ruolo di Ragioniere comunale.

Il manuale è stato aggiornato alla L. n. 178/2020, Legge di Bilancio 2021, norme Covid-19, Tesoreria, PagoPA, ecc.

Al fine di semplificare la lettura, nel testo è inserito un indicatore grafico che evidenzia i punti critici e rappresenta una guida trasversale di lettura con collegamenti, riferimenti normativi, riflessioni e consigli.

Alla fine dell'opera sono resi disponibili due strumenti di grande utilità:

- › la mappa dei principali adempimenti e dei controlli con i relativi riferimenti normativi,
- › il glossario e indice analitico degli argomenti per facilitarne la ricerca per argomento all'interno del testo.



iLibro

L'acquisto dell'opera include l'accesso alla versione digitale iLibro, che permette:

- la consultazione online;
- l'utilizzo del motore di ricerca per parola e concetti all'interno del volume;
- il collegamento diretto alla normativa (sempre aggiornata e in multivigenza), alla prassi e alla giurisprudenza citate nel testo.



AGGIORNAMENTI NORMATIVI

> Legge n. 178/2020 > Legge di Bilancio



CONTENUTI AGGIUNTIVI

Documentazione online disponibile in



MAURO BELLESIA

Ragioniere Capo Comune di Vicenza, Componente Osservatorio Finanza e Contabilità Enti locali presso il Min. Interno. Componente Commissione straordinaria Standard Setter Board del MEF. Revisore

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it

**MAGGIOLI
EDITORE**

SAPERE È SAPER FARE | www.maggiolieditore.it

Fascicolo ad uso esclusivo di Luca Mazzara (luca.mazzara@unibo.it)