ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE
DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Patologie curabili? Un esercizio di analisi diagnostica delle burocrazie regionali

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:
Salvatore, V., Toth, F. (2017). Patologie curabili? Un esercizio di analisi diagnostica delle burocrazie regionali. RIVISTA ITALIANA DI POLITICHE PUBBLICHE, 12(3), 355-388 [10.1483/88193].

Availability:
This version is available at: https://hdl.handle.net/11585/618291 since: 2023-06-12

Published:
DOI: http://doi.org/10.1483/88193

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

12 October 2024

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Salvatore Vassallo, Federico Toth (2017): Patologie curabili? Un esercizio di analisi diagnostica delle burocrazie regionali, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (3): 355-388

The final published version is available online at:

https://dx.doi.org/10.1483/88193

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it)

When citing, please refer to the publisher version.

Patologie curabili?

Un esercizio di analisi diagnostica delle burocrazie regionali

Salvatore Vassallo e Federico Toth

Summary

The identification of bureaucratic "dysfunctions" or "pathologies" is a recurrent objective in public administration studies. This article consists in an organizational "check up" of the Emilia-Romagna Region, with the aim of detecting possible dysfunctions within the regional organization.

Our analysis leads to the diagnosis of 5 different pathologies: 1) ageing workforce and low executive turnover; 2) Formalistic and self-referential performance evaluation procedures; 3) Under-utilization of spaces and dispersion of regional sites; 4) Under-used ICT infrastructures; 5) Dispersion of strategic functions on a plurality of general directions, and lack of an effective "steering cabin".

It's the opinion of the authors that these five pathologies are - to a large extent - curable. The article therefore provides concrete proposals on how the Emilia-Romagna Region could remedy these malfunctions.

Keywords: Italian Regions; Public management; Bureaucracy; Public administration; Bureaucratic pathologies.

1. Patologie burocratiche. Dai classici al NPM

L'identificazione di "disfunzioni" o "patologie" proprie delle burocrazie è un obiettivo ricorrente negli studi sulle amministrazioni pubbliche e più in generale sulle organizzazioni. Sotto queste etichette sono stati ricompresi atteggiamenti, strategie e routine ricorrenti che, in quanto connaturate alle modalità di selezione del personale, alle funzioni svolte o alla struttura organizzativa delle amministrazioni pubbliche, si ritiene generino sistematicamente risultati sub-ottimali.

Già negli anni Quaranta, Robert K. Merton (1940; 1949) aveva individuato diverse disfunzioni (o *funzioni latenti*) del modello burocratico weberiano, tra cui: l'incapacità addestrata di adattarsi al nuovo; il ritualismo burocratico inteso come conformismo, formalismo, pignoleria che trasfigura le norme da mezzo per raggiungere obiettivi socialmente apprezzabili a fine in sé stesso; lo spirito di corpo e la difesa degli interessi corporativi con la conseguente opacità frapposta ai controlli esterni. È stato poi Victor Thompson (1961) a coniare esplicitamente il termine «*bureaupathology*», per alludere a una serie di comuni degenerazioni dell'apparato burocratico. Tra queste, di nuovo, la mancanza di spirito d'iniziativa e capacità di innovazione da parte dei burocrati, la ritualità come risposta ai problemi, l'insensibilità verso i bisogni degli utenti, la prolungata permanenza nei medesimi ruoli, insieme a un limitato monitoraggio e valutazione delle prestazioni. Anche Michel Crozier (1963) ha insistito sugli effetti nocivi dell'eccessiva formalizzazione e sull'incapacità di cambiare e di correggersi degli apparati burocratici. Sulla base di numerosi studi sugli apparati pubblici francesi, descrive l'esistenza di veri e propri "circoli viziosi" burocratici.

Christopher Hood (1974), in riferimento alla pubblica amministrazione britannica, individua alcune tipiche "*administrative diseases"*: sprechi o diseconomie (i risultati sono ottenuti a costi inutilmente elevati); inefficacia (non vengono raggiunti i risultati sperati); azioni contro-producenti (risultati contrari a quelli desiderati); inerzia. Ma identifica anche altre dinamiche e disfunzioni: la mancanza di meccanismi di controllo efficaci, il formalismo, la corruzione, etc.

Peter Drucker (1980) ha descritto sei "peccati mortali" della pubblica amministrazione: darsi obiettivi poco chiari, che non è possibile misurare e valutare; fare molte cose alla volta, senza stabilire delle priorità; l'irresponsabilità rispetto ai costi; essere dogmatici, rifiutando le evidenze empiriche; l'incapacità di apprendere dall'esperienza e dai feedback; la resistenza ad abbandonare i programmi che si rivelano (o che diventano col tempo) inefficaci. Sulla base di una dozzina di casi di fallimento all'interno dell'amministrazione federale statunitense, William Pierce (1981) ha elencato alcune tipiche categorie di *bureaucratic failure*, tra le quali: corruzione; inefficienza; inefficacia; erogazione di servizi di bassa qualità; mancanza di coordinamento; arbitrarietà; lentezza; distorsione degli obiettivi assegnati.

Gerald Caiden (1991) è noto per aver stilato un elenco di oltre 170 *bureaupathologies*, tra cui: abuso di potere e di posizione; paura del cambiamento e dell'innovazione; irresponsabilità; incapacità di apprendere; carenza di coordinamento; incomunicabilità; autoperpetuazione; assenza di indicatori di performance; premi ed incentivi inadeguati; obiettivi poco chiari; carenza di leadership; opacità. Giorgio Freddi ha messo in evidenza come la razionalità delle burocrazie disciplinate dal diritto amministrativo di derivazione ottocentesca, la loro organizzazione gerarchica, piramidale, asimmetrica e transitiva le induce a incorrere in una "sindrome di autoillusione istituzionalizzata". Anche quando dovrebbero far fronte a problemi che richiedono una valutazione pragmatica e una conoscenza empirica del contesto in cui si svolge l'intervento pubblico, sono indotte a *fingere* che tutte le premesse su cui si basano le decisioni da eseguire siano corrette. Cosicché, le procedure, i regolamenti, le circolari applicative tendono ad essere meramente formali. Invece che essere commisurate alla loro capacità di "risolvere problemi" sono valutate per la loro coerenza interna e finiscono per avere una finalità "rituale" (Freddi 1989, 51).

Le teorizzazioni appena richiamate avevano identificato *patologie congenite,* radicate in aspetti strutturali del modello legale-razionale weberiano ovvero nel peculiare sistema di incentivi tipico di organizzazioni burocratiche non esposte alla concorrenza. Proprio per contrastare alcune di queste patologie, negli ultimi due decenni del secolo scorso sono state adottate riforme, diffuse per imitazione in tutti i paesi occidentali, tese a trasporre nelle amministrazioni pubbliche pratiche e incentivi in uso nel settore privato. Il cosiddetto *New Public Management* ha posto una particolare enfasi sul reclutamento di personale con competenze specialistiche (invece che generaliste di tipo giuridico) anche con precedenti esperienze nel settore privato, sull'avanzamento nella carriera per merito (invece che sull'avanzamento in base all'anzianità), sulla pianificazione delle attività per obiettivi, sul controllo di gestione e la valutazione del personale, sulla semplificazione dei procedimenti, sulla promozione dei diritti di accesso agli atti e sulla trasparenza, sull'uso intensivo – a questi fini – delle tecnologie informatiche e telematiche (Hood 1991 e 1995; Pollitt e Bouckaert 2000; Gualmini 2003; Dunleavy et al. 2006). L'approccio *manageriale* avrebbe dovuto per un verso disarticolare le strutture ministeriali gerarchiche in una molteplicità di organizzazioni indipendenti e allentare i vincoli formalistici all'attività amministrativa, dall'altro avrebbe dovuto

introdurre controlli sull'efficienza di ciascuna unità amministrativa e meccanismi quasi-di-mercato per metterle, ove possibile, in concorrenza tra loro. Non esistono tuttavia molti studi che abbiano tentato di verificare se e in che misura le «classiche patologie» delle burocrazie weberiane siano risultate curabili attraverso tali innovazioni (Christensen e Lægreid 2008; Kuhlmann et al. 2008; Hood e Dixon 2015). Alcuni autori ritengono che le riforme ispirate al NPM, più che sanare le patologie tradizionali, abbiano prodotto nuove disfunzioni ed effetti inattesi (Hood e Peters 2004), *in primis* l'eccessiva frammentazione organizzativa (Christensen e Lægreid 2007; 2011).

Lo studio qui presentato risponde a questo interrogativo attraverso l'analisi di un caso condotto con finalità *diagnostiche*. Per un verso abbiamo verificato in che misura le finalità generali di questo tipo di riforme sono state realizzate in un contesto particolarmente favorevole (una amministrazione regionale italiana considerata all'avanguardia nell'innovazione organizzativa), per un altro verso abbiamo cercato di identificare obiettivi realistici di breve termine che possano favorire miglioramenti *incrementali* nella direzione auspicata dal NPM e di cui sia possibile misurare l'impatto. Sul piano analitico, questo esercizio di *analisi diagnostica delle burocrazie*, consente di riformulare interrogativi ricorrenti nella letteratura scientifica riguardo alle logiche interne delle amministrazioni pubbliche e può generare una nuova entusiasmante agenda di ricerca. Sul piano empirico, riprende lo studio delle organizzazioni amministrative regionali italiane che, dopo alcuni importanti contributi, tra cui in particolare quelli multidisciplinari promossi dall'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica negli anni ottanta (Isap 1983; 1984; 1987; 1988), è risultato particolarmente negletto in campo politologico, rimanendo confinato per lo più agli studi di diritto amministrativo.

2. Il check-up di una Regione italiana efficiente

L'analisi che qui presentiamo è stata condotta con riguardo ad una amministrazione regionale considerata tra le più efficienti in Italia e tra quelle maggiormente predisposte a interiorizzare o sperimentare innovazioni organizzative. Numerosi studi, a partire dalla nota ricerca coordinata da Robert Putnam (1985; 1993), hanno ripetutamente confermato l'elevato livello

della sua performance istituzionale, in termini comparativi. Tale rendimento appare sostenuto da tre fattori strutturali favorevoli (Vassallo 2013): un benessere economico diffuso (Istat 2016) che colloca l'Emilia-Romagna ai livelli più elevati in Europa (il Pil pro-capite dell'Emilia-Romagna è superato in Italia solo da Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Lombardia); una solida cultura civica che favorisce la produzione di beni pubblici e il controllo diffuso sulla qualità delle prestazioni (Cartocci 2007; Cartocci e Vanelli 2015); una notevole stabilità e coesione politica delle maggioranze di governo (Tronconi 2013), che ha consentito di elaborare politiche pubbliche non ossessionate dalla ricerca del consenso a breve termine e proiettate su orizzonti temporali di medio-lungo termine.

La stabilità può avere tuttavia anche risvolti negativi (Kaiser et al. 2002), laddove comporti assenza prolungata di ricambio del personale politico e amministrativo, fino al rischio di limitare la capacità di innovazione, creare rendite di posizione non scalfibili, assecondare logiche collusive tra politici, burocrazie e stakeholders, a danno della costante misurazione sull'uso efficiente delle risorse pubbliche, dell'orientamento agli obiettivi e della trasparenza.

Più che a tessere le lodi dei molti aspetti che funzionano, il nostro studio ha avuto quindi l'obiettivo di identificare gli elementi critici dell'attuale assetto organizzativo. La ricerca da noi condotta è pertanto consistita in una sorta di *check-up* della struttura amministrativa regionale. È stata svolta nel quadro di una convenzione non onerosa tra l'Università di Bologna (Dipartimento di Scienze politiche e sociali) e la Regione Emilia-Romagna (RER) allo scopo di fornire analisi e proposte per scelte che rendano la governance regionale più efficiente, attraverso: un ripensamento della struttura organizzativa interna della RER; una razionalizzazione delle società partecipate; una ridefinizione delle competenze degli enti territoriali e il loro riordino; la semplificazione di procedimenti e normative di settore, anche grazie ad un effettivo sfruttamento delle tecnologie digitali, informatiche e telematiche (ICT). In virtù della citata convenzione, abbiamo avuto ampio accesso a tutti i documenti per noi utili e una notevole disponibilità da parte di dirigenti e funzionari a rispondere alle nostre richieste di informazioni. Tra luglio e settembre del 2015 sono state effettuate interviste della durata

media di due ore a tutti e 12 i direttori generali della Regione, ad altri 8 dirigenti e ad alcuni assessori, tutte condotte personalmente da uno o da entrambi gli autori dell'articolo[1].

Sulla base delle testimonianze e dei dati raccolti, abbiamo isolato cinque fattori critici dell'organizzazione amministrativa regionale: un limitato ricambio della dirigenza, anche per effetto di scelte tese a proteggere le carriere interne; la mancata attivazione del controllo di gestione e modalità di fissazione/misurazione degli obiettivi non efficaci ai fini della valutazione della dirigenza; una dispersione delle sedi apparentemente non giustificata; la sottoutilizzazione delle dotazioni informatiche ai fini della dematerializzazione dei procedimenti; l'assenza di una struttura centrale con funzioni di indirizzo e coordinamento, collocata presso la Presidenza, in condizione di svolgere funzioni di indirizzo e coordinamento delle Direzioni Generali. Con tutta probabilità, questi stessi tratti si ritrovano, in misura più o meno accentuata, anche nelle altre regioni. D'altro canto, come vedremo, costituiscono eredità delle «patologie congenite» identificate dai classici citati nel paragrafo introduttivo. Prima di tornare a connettere la nostra analisi con le teorie da cui abbiamo preso le mosse, esporremo quindi ciascuna delle cinque «patologie» che abbiamo identificato e le «terapie» che abbiamo suggerito di sperimentare.

3. Il reclutamento del personale

Per mettere a fuoco una prima immagine del sistema organizzativo della RER, abbiamo acquisito ed analizzato i dati dell'archivio SICO della Ragioneria Generale dello Stato, i quali consentono di svolgere comparazioni tra tutte le amministrazioni pubbliche italiane con riguardo alle varie componenti del costo del lavoro, oltre che alla qualifica, anzianità e titolo di studio dei dipendenti.

---

(1) Per lo svolgimento dell'analisi è stato costituito un gruppo di lavoro pluridisciplinare coordinato da Salvatore Vassallo, che ha anche curato la redazione finale del primo rapporto da cui derivano parti di questo articolo: *I quattro pilastri di una nuova governance regionale,* Università di Bologna, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, ottobre 2015. Il sotto-gruppo che, in particolare, ha impostato e discusso le varie fasi dell'analisi riguardante l'organizzazione interna dell'amministrazione regionale era composto da: Marco Di Giulio, Giuseppe Piperata, Emanuele Padovani, Stefania Profeti, Edoardo Raffiotta, Federico Toth.

Dal confronto con le altre regioni (ed in particolare con quelle più simili per dimensione, collocazione geografica e livelli di rendimento istituzionale, come Lombardia, Veneto, Toscana e Piemonte) non sono emerse differenze significative, ai fini di questa prima fase dell'analisi, riguardo al numero dei dipendenti e al costo del lavoro.

Come è noto, un'eccezione che fa riflettere è rappresentata a questo riguardo dalla Regione Lombardia, che ha un numero di dipendenti notevolmente inferiore, in rapporto alle sue dimensioni, rispetto a tutte le altre. Nel 2013 la Lombardia aveva 3.060 dipendenti, solo l'8% in più dei 2.811 della RER, anche se amministra una popolazione e un sistema produttivo (in termini di prodotto interno lordo) più che doppi. Risulta più difficile comparare il numero di addetti nelle società partecipate, che potrebbero teoricamente ribaltare questo confronto. Tuttavia, se si considerano quelle nelle quali le due regioni hanno una quota superiore al 25%, i rapporti non cambiano. L'Emilia-Romagna risultava comunque in linea, per quanto riguarda il numero dei dipendenti, con le altre regioni medio-grandi del Centro Nord (Veneto, Toscana e Piemonte). Tra i dipendenti prevalevano le donne, in misura simile (circa 60%) a tutte e quattro le altre regioni medio-grandi del centro-nord; l'Emilia-Romagna vantava tuttavia la percentuale più alta di donne dirigenti (46%, rispetto a circa 35% nelle altre quattro regioni).

Degli altri aspetti che abbiamo esaminato ne riportiamo qui solo due che appaiono degni di nota. Uno certamente positivo, l'altro meno. Il livello di istruzione formale dei dipendenti della RER è risultato notevolmente maggiore di quello dei dipendenti di tutte le altre regioni e province autonome. La percentuale dei dipendenti con laurea o titolo post-laurea (58%) era di 20 punti superiore alla media, e di 8 punti superiore alla Toscana, al secondo posto in questa particolare graduatoria (**Grafico 1**).

a. Carriere immobili

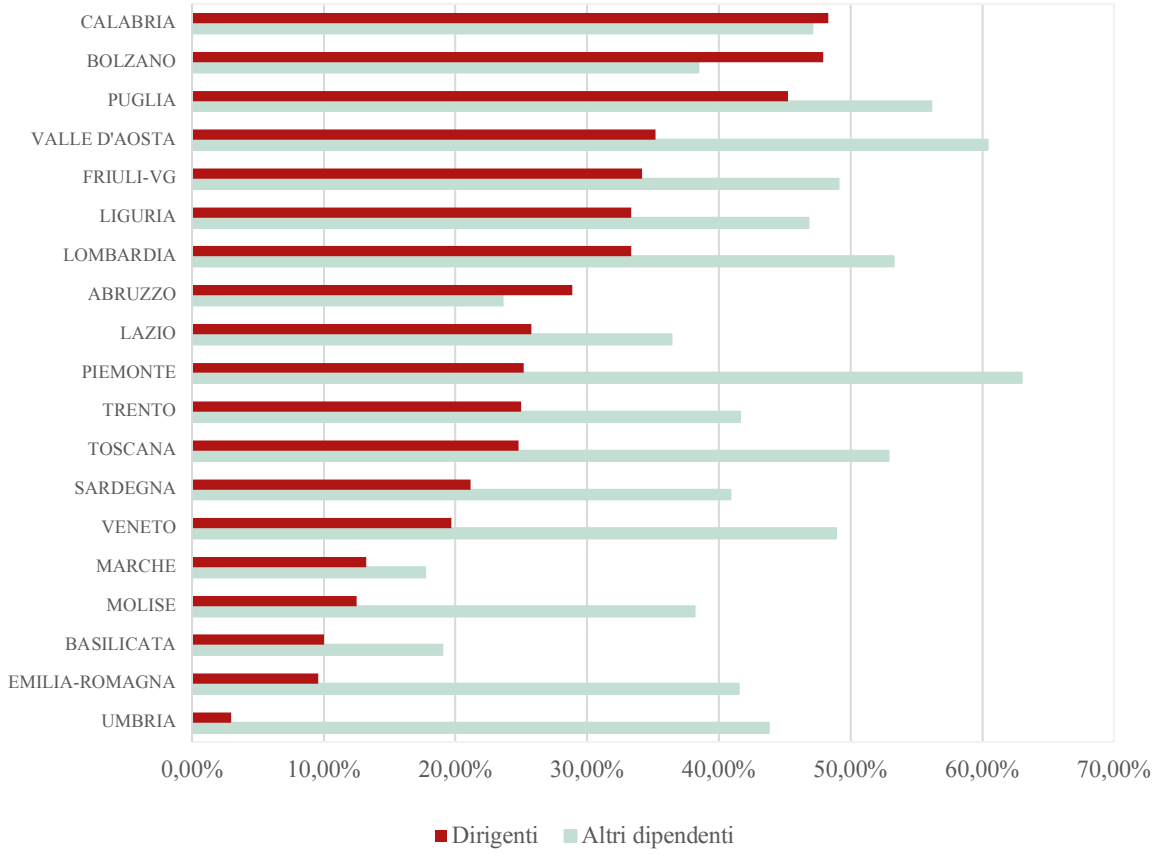
Dalla comparazione risalta inoltre l'anzianità dei dirigenti, sia in termini anagrafici che professionali. Nelle altre regioni, ad esclusione di Sicilia e Campania che costituiscono due casi estremi in senso opposto, il 30% dei dirigenti aveva nel 2013 meno di 50 anni. In Emilia-Romagna i dirigenti con meno di 50 anni erano il 9,6%. Un terzo dei dirigenti emiliano-

romagnoli aveva più di sessant'anni. Al contrario, il personale non dirigente presentava livelli di anzianità in linea con la media nazionale, se non lievemente inferiori (**Grafico 1**).

Nelle altre regioni, sempre escludendo Sicilia e Campania, nel 2013, il 40% dei dirigenti aveva alle spalle meno di 15 anni di servizio. In Emilia-Romagna, i dirigenti con meno di 15 anni di servizio erano solo il 13,6%. Quasi un terzo dei dirigenti regionali emiliano-romagnoli aveva già maturato più di 30 anni di servizio.

Secondo i dati forniti dal Servizio Gestione e Amministrazione della RER riferiti al 2014, nessuno dei dirigenti regionali aveva allora meno di 46 anni. L'età media era di 58 anni. Ma gli ultra cinquantottenni erano ben più della metà. 54 su 118 avevano 60 anni o più. L'anzianità anagrafica non si abbassa se si considera il sottoinsieme dei dirigenti a tempo determinato, mentre la loro anzianità di servizio era pari in media a 19 anni, segno che costoro hanno finito per rappresentare una componente della dirigenza regionale stabile quanto quella con contratto a tempo indeterminato.

Grafico 1 - *Percentuale di dirigenti (e altri dipendenti) con meno di 50 anni*



Fonte: Elaborazioni su dati SICO, Ministero dell'Economia, relativi al 2013

I dati mostrati dal **Grafico 1** riflettono le scelte compiute dalla RER negli anni Novanta e la tendenza – invalsa nei decenni successivi – a proteggere, premiare e stabilizzare la posizione degli *insider*. Dopo l'ultimo grande concorso per l'entrata in ruolo (1995), i dirigenti regionali erano diventati più di 300. Nel 1997 erano 311 (di cui 260 di ruolo). Nel 2015 erano 141 (di cui 81 di ruolo). In sostanza, come è avvenuto anche in altri settori, il numero dei dirigenti è significativamente cresciuto quando gli attuali cinquanta-sessantenni erano molto più giovani. Da allora, vuoi per la stabilità della direzione politica, vuoi per i noti vincoli posti al turnover dalla legislazione statale ai fini del contenimento della spesa pubblica, si è assistito ad una notevole continuità nelle posizioni dirigenziali. I limitati cambiamenti intervenuti da allora sono basati su un reclutamento interno oppure attraverso comandi da altre

amministrazioni pubbliche. Il concorso bandito nel 2009, l'unico dal 1995 ad oggi, fu espletato solo per la parte che la legge fissava coma quota massima riservabile agli interni (11 su 22), mentre per il restante 50% il procedimento fu sospeso.

Circa un terzo dei dirigenti in servizio nel 2015 ricopriva già un incarico dirigenziale in Regione nel 1995 o negli anni immediatamente successivi, in una posizione simile a quella rivestita a distanza di vent'anni. Un altro terzo ricopriva la medesima posizione da almeno dieci anni. Il restante terzo era composto principalmente da dirigenti trasferiti o comandati da altri enti.

Nel 1995 erano state istituite le Direzioni Generali, mentre si era mantenuta la precedente articolazione dei Servizi in Uffici. Successivamente, soppressi gli Uffici, i relativi dirigenti che già di fatto svolgevano funzioni di staff, furono trasformati nei cosiddetti «*professional*» e quasi portati ad esaurimento, mentre sono state parallelamente create ed estese le cosiddette «posizioni organizzative» (per ruoli di staff o di coordinamento operativo attribuiti a funzionari privi della qualifica dirigenziale). Per i dirigenti, sono stati inoltre previsti quattro diversi livelli retributivi (terza, seconda, prima fascia, dirigente di servizio super), basati su una graduazione delle posizioni dirigenziali che dipende solo in parte dal rilievo delle responsabilità gestionali e che quindi non colloca necessariamente i *professional* al livello inferiore. Ai «dirigenti di servizio super» (denominati proprio così!) è attribuito un rilievo simile a quello dei direttori delle agenzie regionali. I dati pubblicati sul sito della Regione per obbligo di trasparenza ci danno una misura delle differenze stipendiali tra queste varie figure che lo conferma. La retribuzione lorda complessiva media dei direttori generali è stata nel 2014 di circa ◘ 150.000, quella dei direttori delle agenzie di circa ◘ 119.000, quella dei «super» di circa ◘ 117.000, e poi a seguire, per le tre fasce, di ◘ 100.000, ◘ 98.000, ◘ 94.000.

Dal 1995 al 2015, quindi, il numero complessivo dei dirigenti, allora sovradimensionato, si è più che dimezzato. Il numero delle direzioni generali si è invece ridotto di poco (da 12 a 10), così come il numero dei relativi servizi (da 71 a 64). Al tempo stesso, per recepire funzioni statali, gestire fondi europei, fare esperimenti innovativi o razionalizzare strutture preesistenti, è cresciuto il numero delle agenzie. All'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali (IBC, 1974) e all'Agenzia per la protezione dell'ambiente (Arpa, 1995; dal 2016 Arpae), si sono aggiunte l'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Agrea, 2001), l'Agenzia

interregionale fiume Po (Aipo, 2003), l'Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici (Intercent-ER, 2004), l'Azienda regionale per il diritto agli studi superiori (Er.Go, 2014), a cui ora si aggiunge l'Agenzia per il lavoro (2015). Sono anche nate varie società che costituiscono un prolungamento nella forma privatistica della RER: APT nel 1998 (turismo), nel 2000 FER (reti e servizi ferroviari), nel 2007 Lepida (reti telematiche e servizi). Ervet, nata nel 1974 come società finanziaria, è diventata in questo periodo un'ulteriore propaggine dell'organizzazione regionale.

In altri termini, mentre la platea complessiva dei dirigenti si dimezzava, il numero dei direttori generali si è ridotto da 12 a 10. Quello dei dirigenti apicali di livello immediatamente inferiore o equiparabile ai direttori generali, tra i quali possiamo annoverare i «dirigenti super» e direttori di agenzie, è invece passato da 1 a 23. È cresciuto non solo il numero degli enti di complemento all'amministrazione regionale ordinaria, ma anche la varietà delle forme istituzionali adottate (le agenzie hanno caratteristiche e gradi autonomia differenziati). Quindi, presumibilmente, anche la difficoltà di coordinare l'insieme, tenendo sotto controllo l'efficienza della gestione di ogni singola struttura.

Com'è noto, i rischi connessi a una eccessiva continuità delle cariche di governo (dove manchi l'alternanza tra schieramenti politici antagonisti) sono stati temperati dalla scelta, fissata in Costituzione, di limitare la reiterazione dell'incarico di Presidente di Regione per oltre dieci anni. Non esistono invece norme ugualmente vincolanti sulla non reiterabilità degli incarichi dirigenziali. Questa asimmetria rischia di generare rendite di posizione per la dirigenza amministrativa che, soprattutto dove non esistono meccanismi efficaci di valutazione e rendiconto, vanno a detrimento della trasparenza, della capacità delle strutture di imparare dai propri errori e di innovare.

La protratta continuità dei ruoli dirigenziali porta inoltre ad una impropria identificazione tra persone, strutture e funzioni. Non solo il funzionamento delle strutture e il reclutamento interno sono modellati in maniera duratura dalle preferenze, le idiosincrasie, le abilità e i limiti dei dirigenti apicali. Le stesse funzioni attribuite alle strutture finiscono per essere modellate sulle loro aspettative e sui loro sistemi di relazione. La nostra impressione, corroborata da testimonianze ed evidenze raccolte nel corso dell'analisi, è che alcune delle peculiarità della struttura organizzativa della RER riflettano fenomeni di questo tipo.

b. Ristabilire il criterio di rotazione degli incarichi dirigenziali

La Legge Regionale 43/2001 (art. 45) contiene un possibile rimedio laddove enuncia che «tutti gli incarichi dirigenziali sono conferiti nel rispetto del criterio di rotazione (…); gli incarichi dirigenziali di responsabilità di struttura organizzativa sono conferiti per una durata di norma non inferiore a due anni e comunque non superiore a cinque, salvo rinnovo».

Se il *criterio di rotazione* ha un senso, è l'eventuale rinnovo che dovrebbe essere sorretto da una speciale motivazione. Tuttavia, anche per il modo in cui la stessa Giunta Regionale lo ha tradotto in pratica (Delibera 2834/2001), tale principio è stato vanificato, invertendo l'onere della prova e rendendo la prova di fatto insostenibile. La delibera 2834/2001 si limitava infatti a richiedere che il responsabile della Direzione Generale Organizzazione e il direttore generale responsabile per settore valutassero la coerenza delle capacità e attitudini del dirigente da rinnovare con la posizione ricoperta, quali fossero le sue predisposizioni per altri eventuali incarichi o se non vi fossero altri dirigenti che potessero fare meglio nella posizione ricoperta. Ma questo tipo di valutazione, in qualsiasi organizzazione sana, dovrebbe avvenire a prescindere dal «criterio di rotazione». Così com'è ovvio che un dirigente preposto per cinque anni allo stesso servizio senza demerito sarà quasi inevitabilmente il «più qualificato» per continuare a svolgerlo. Tanto più se si considerano le valutazioni *equanimemente positive* generate dai metodi del controllo interno (vedi prossimo paragrafo).

Con l'entrata in vigore della legge 190/2012 (a*nticorruzione*), la rotazione è diventata – almeno per certe figure – un obbligo. La legge e il Piano Nazionale Anticorruzione stabiliscono infatti che le pubbliche amministrazioni «sono tenute ad adottare adeguati criteri per realizzare la rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità (ivi compresi i responsabili del procedimento) operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione». Tuttavia, anche in questo caso, le norme interne della RER hanno creato una barriera al ricambio. La delibera della Giunta Regionale 967/2014 ha fissato termini temporali massimi da 6 a 12 anni per il rinnovo degli incarichi a rischio. Ma poi afferma che se per caso un dirigente si dovesse ritrovare a ricoprire sia funzioni che impongono il limite sia incarichi che non lo impongono, il problema può essere risolto «riorganizzando le competenze e ridisegnando le strutture o gli ambiti di competenza degli incarichi» in modo tale da

far venir meno l'incompatibilità. In sostanza, viene istituzionalizzata la pratica che abbiamo segnalato, secondo cui il disegno delle strutture e delle funzioni si adatta alla continuità delle persone. La stessa delibera stabilisce inoltre che i limiti non si applicano negli ultimi due anni dal collocamento a riposo o dalla cessazione dal servizio del dirigente (quelli in realtà in cui il rischio è teoricamente più elevato e la fisiologia del ricambio più ovvia da praticare). Inoltre, la delibera 967/2014 aveva rinviato «l'efficacia dei nuovi criteri (…) a decorrere dal conferimento degli incarichi dirigenziali decorrenti dal 1.3.2016», cioè ad un momento successivo alla tornata quasi completa di rinnovi degli incarichi dirigenziali regionali allora prevista per il periodo dicembre 2015-gennaio 2016.

Per attenuare la congenita resistenza al cambiamento e la propensione a costruire rendite di posizione non scalabili, abbiamo suggerito di fissare il «principio di rotazione» con norme più chiare, ad esempio prevedendo la non reiterabilità, oltre una certa durata, di tutte le posizioni apicali, e rendendolo non derogabile almeno con riguardo ai responsabili di strutture che costituiscono un importante snodo dell'amministrazione regionale (come i direttori generali e le posizioni assimilate, oltre ai dirigenti preposti a strutture considerate sensibili dalla normativa anticorruzione). Abbiamo inoltre ipotizzato che questa scelta potesse essere accompagnata con l'affermazione, come pratica *normale*, nell'arco della carriera dirigenziale, del passaggio da funzioni di staff a funzioni apicali e viceversa. Nella fase iniziale, le funzioni di staff servono anche per fare esperienza e prepararsi a dirigere strutture complesse, nelle fasi intermedie o nella fase finale sono utili per trasferire conoscenze ai dirigenti più giovani.

4. La valutazione della performance

Un'altra immagine sintetica della struttura interna della RER può essere ricavata dalla **tabella 1**, in cui sono riportate, per ciascuna direzione generale, le due principali voci di costo per il funzionamento: personale e sedi. Seguono indicatori di quella che potremmo definire «spesa netta gestita» da ciascuna struttura, cioè dell'ammontare degli impegni iscritti a bilancio per l'anno 2014, con riguardo a missioni loro attribuite.

Per quanto possa sembrare strano, questi tre set di dati (spesa per il personale, costi per le sedi, spesa gestita) non erano mai stati messi uno accanto all'altro, anche perché detenuti da due direzioni generali diverse. Non ci è stato possibile fornire un quadro simile che includesse anche le Agenzie, perché ciascuna sembra fare storia a sè. Arpae, ad esempio, ha autonomia di bilancio, ha personale proprio, ma usa sedi regionali ed è destinataria di trasferimenti di risorse o altri pagamenti effettuati dalla Regione. Lo stesso vale per ER.GO e per APT (che tecnicamente è una Srl). L'Agenzia sanitaria regionale non è dotata di personalità giuridica e di autonomia di bilancio, opera in sedi della Regione, è composta sia di personale regionale sia di molti soggetti distaccati o comandati da altri enti, non risulta destinataria di pagamenti dalla Regione. L'IBC è composto da personale regionale, usa sedi regionali, ma ha un'autonoma personalità giuridica ed è destinataria di pagamenti da parte della Regione.

Siamo ben consapevoli della natura in parte diversa dei dati che stiamo confrontando e che l'esame potrebbe essere più raffinato. Le «spese» di funzionamento, ad esempio, non possono essere immediatamente raccordate con i «costi» per il personale e le sedi, se non in alcuni casi specifici. Ad esempio, nel caso della DG Affari istituzionali sarebbe abbastanza corretto perché corrispondono ad una unica voce (spese legali) che peraltro, come si può vedere, eguaglia da sola i restanti costi dell'intera struttura. Le voci che afferiscono alle DG Organizzazione e Bilancio sono invece riferite a costi trasversali non sempre annualizzati.

La **tabella 1**, tuttavia, segnala alcuni elementi importanti. Innanzitutto, dopo aver depurato il bilancio da volumi finanziari che si limitano quasi solo a *transitare* dalla regione e che rendono tutto il resto «minuscolo», si vede che i costi di funzionamento sono notevoli in rapporto alla spesa effettivamente amministrata. Questo dato di fatto, tanto più in tempi di risorse decrescenti, dovrebbe richiamare ad una attenzione crescente sui costi di funzionamento e sull'efficienza delle strutture.

Tabella 1 – *Indicatori dell'entità dei «costi di gestione» e della «spesa gestita netta» (2014)*

	Dip	Dir	Costo del lavoro	Spese x sedi pro-quota	Totale	%	Impegni per spese di funzionam (*)	Impegni per spese corr operative e investim (**)	%	Spese su Fondo Sanitario Naz
DG Affari istituzionali	68	6	3.828.106	481.487	4.309.593	3,3	4.240.674	20.853.701	1,7	
DG Agricoltura	249	8	12.418.774	2.749.619	15.168.393	11,6	185.035	36.124.117	3,0	
DG Ambiente	540	16	26.645.987	3.799.763	30.445.750	23,2	59.332	79.438.492	6,7	
DG Attività produttive	128	9	6.627.599	2.015.810	8.643.410	6,6		130.146.155	10,9	
DG Cultura e lavoro	147	6	7.098.050	1.645.097	8.743.146	6,7		198.704.945	16,7	
DG Mobilità	88	5	4.553.959	919.767	5.473.727	4,2		467.192.019	39,2	
DG Organizzazione	286	15	13.980.855	3.277.259	17.258.115	13,2	191.080.542	14.997.854	1,3	29.210.487
DG Programmazione	143	11	8.146.042	1.567.139	9.713.180	7,4		70.515.742	5,9	
DG Risorse finanziarie	141	5	6.415.647	1.104.806	7.520.453	5,7	81.824.218	49.149.188	4,1	1.722.505.013
DG Sanità	167	11	8.708.944	1.899.690	10.608.634	8,1	644.865	124.124.055	10,4	9.085.516.303
Gab Pres + Strutt Spec	148	1	8.835.839	4.335.710	13.171.549	10,1	2.587.684	2.072.272	0,2	
Totale	**2.105**	**93**	**107.259.802**	**23.796.148**	**131.055.950**	**100,0**	**280.622.350**	**1.193.318.541**	**100,0**	**10.837.231.803**

(*) Esclusi i costi per il personale. Questi valori includono quindi costi relativi alle sedi.
(**) Al netto di: spese di funzionamento, partite di giro, spese per interessi. Con esclusione di FSN, trasferimenti per funzioni delegate

a. Il controllo mancante

Veniamo quindi ad un'ulteriore criticità che abbiamo riscontrato nella nostra analisi. La resistenza verso la cultura empirica della valutazione è - come è noto - un tratto radicato nella pubblica amministrazione italiana per ragioni culturali e di difesa corporativa (Natalini 2006; Capano 2010; La Spina e Espa 2011). Va tuttavia fatto presente come negli ultimi anni – anche sulla spinta del d.lgs. 150 del 2009 (riforma Brunetta) e di varie iniziative promosse dal Dipartimento della Funzione Pubblica – diverse interessanti esperienze di valutazione della dirigenza pubblica siano state approntate, sia a livello centrale che locale (Mercantoni e Espa 2010; Ruffini 2013; Borgonovi et al. 2017).

Per quanto riguarda la RER, abbiamo rilevato a tal riguardo una serie di aspetti che meritano d'essere segnalati.

1. Dopo alcuni esercizi svolti tra il 2007 e il 2009, la funzione del controllo di gestione è stata di fatto archiviata per essere ricostituita solo a metà 2014. Negli anni passati non è stato quindi mai compilato un bilancio per centri di costo, che avrebbe potuto essere costituito anche prima del passaggio delle regioni alla contabilità economico-patrimoniale, anche grazie alle grosse potenzialità della piattaforma software per i dati gestionali e

contabili (Enterprise Resource Planning) di cui la Regione si è dotata – con un cospicuo impegno finanziario – sin dal 2002.

2. Ne deriva che è stata preclusa qualsiasi valutazione dei dirigenti basata sull'efficienza nella gestione delle strutture da essi dirette, posto che, per definizione, l'analisi dell'efficienza consiste nel confronto tra risultati ottenuti e risorse impiegate.
3. L'allocazione delle risorse per il personale tra le diverse strutture, in ogni caso stagnante da anni a causa dei noti vincoli al turnover, non è basata su misurazioni e protocolli verificabili dei carichi di lavoro.
4. Il metodo di graduazione delle posizioni dirigenziali, con conseguente differenziazione del trattamento economico, non è trasparente ed è basato in misura preponderante su giudizi impressionistici di uno o più direttori generali circa le competenze richieste per ricoprire il ruolo.
5. Il piano e i rapporti annuali della performance consistono in una minuziosa elencazione, in forma quasi mai codificata, di «attività svolte» interpretate come «risultati ottenuti». Ad esempio, con riguardo all'obiettivo di "Mantenere attivo ed efficiente il sistema di gestione delle allerte e dell'intervento in situazioni di urgenza o emergenza", sono indicate, come "Variabili osservabili misurate": n. attività formative e addestrative per volontari di protezione civile e operatori pubblici; n. allerte di protezione civile emesse sul territorio; n. interventi di assistenza alla popolazione; n. interventi di gestione dell'emergenza; n. interventi di somma urgenza e di ripristino di beni e infrastrutture danneggiate.
6. Tale metodo di «misurazione» esclude la possibilità di rapportare la performance di ciascuna struttura a benchmark esterni (ad esempio, indicatori simili relativi ad altre regioni), a dati in serie storica relativi alla medesima struttura o ai risultati conseguiti da altre strutture regionali; occasionalmente, vengono presentati dati relativi a due anni consecutivi senza che però ci sia modo di apprezzare cosa esattamente indichino le variazioni rilevate da un anno all'altro.
7. A cascata, un metodo simile è utilizzato per la valutazione dei dirigenti di servizio e dei «professional», al fine di assegnare la corrispondente retribuzione di risultato.
8. L'intero processo di valutazione, a partire dalla selezione dei cosiddetti «indicatori» fino al momento in cui viene sottoposto alla Giunta per l'approvazione, è istruito e condotto

dalle stesse strutture oggetto della valutazione. Il documento di «valutazione strategica» che è alla base della valutazione dei direttori generali è redatto sotto la supervisione di uno di essi.

9. L'unica forma di controllo esterno sul processo di valutazione è costituita da un giudizio, di carattere prevalentemente formale e metodologico, offerto da una terna di componenti del cosiddetto Organo Indipendente di Valutazione (OIV), il quale in realtà si limita a «validare» ex post la relazione sulla performance prodotta dagli uffici regionali.

b. Introdurre la cultura della valutazione

Non si farebbero grandi passi in avanti, tranne che in casi molto specifici, pretendendo di fissare «obiettivi più sfidanti» (se gli obiettivi fossero concepiti con lo stesso metodo attuale), né tanto meno delegando la valutazione ad una società esterna. Gli obiettivi specifici, non commisurati a benchmark esterni, possono essere facilmente oggetto di accomodamenti tra dirigenti politici e amministrativi dello stesso settore. L'affidamento a una società esterna aggiunge costi senza garantire l'oggettività della valutazione né la sua aderenza alle priorità legittimamente fissate dagli organi di governo. La fissazione degli obiettivi è una fase altamente politica ed implica un certo grado di condivisione fra direzione politica e vertici amministrativi (Lippi 2007; Stame 2016).

Un serio sistema di valutazione dovrebbe essere basato su pochi indicatori rilevanti, di carattere quantitativo o comunque codificabili, selezionati in base a priorità fissate dagli organi politici, che consentano comparazioni:

a. tra le performance di una singola struttura nel corso di più anni, per valutare i miglioramenti e i peggioramenti da un'annata all'altra;
b. tra le performance di strutture simili di amministrazioni regionali diverse, prendendo a riferimento (benchmark) per ogni settore quelle più virtuose;
c. tra le performance di diverse strutture della stessa regione, anche per generare virtuosi processi emulativi.

L'obiettivo principale non deve essere quello di premiare o punire singoli dirigenti, ma di dare alle strutture una misura degli obiettivi che possono essere realizzati e del loro impatto su dimensioni reali dell'azione amministrativa. In questo senso, lo stretto collegamento posto

tra misurazione delle performance delle strutture e compenso dei direttori generali ha forse contribuito a snaturare l'intero processo.

Si dice talvolta che comparazioni di questo tipo siano incongruenti con la natura dell'attività amministrativa regionale. Ma è proprio sul principio della comparazione che si basano i migliori sistemi di misurazione delle performance che si cominciano ad applicare, ad esempio, in campo sanitario, negli uffici giudiziari o nel sistema universitario (Nuti 2008; Rebora e Turri 2011; Borgonovi et al. 2017).

5. L'economia delle sedi

Un terzo elemento critico riguarda quella che potremmo chiamare «economia delle sedi». La gestione più o meno efficiente degli spazi può avere un impatto rilevante sia sul piano finanziario sia su quello organizzativo. Una gestione inefficiente degli spazi riflette un deficit dei meccanismi di controllo e una scarsa capacità di coordinamento delle strutture.

Sulla base di quanto è finora emerso dalla nostra analisi, sembrerebbe un ambito nel quale una visione orientata da chiari obiettivi di razionalizzazione fissati dagli organi di governo, associata all'adozione di soluzioni innovative, potrebbe portare a un notevole incremento di efficienza, liberando risorse per la *spesa operativa*.

Oltre che per le spese di acquisto o di locazione, le sedi incidono per la manutenzione, l'arredamento, l'illuminazione, il riscaldamento, il condizionamento, la pulizia dei locali, etc. A cui vanno aggiunti i costi degli spostamenti da un ufficio all'altro. Per questo, una prima strada per tagliare la spesa per gli immobili è concentrare gli uffici, per quanto possibile, in una sede unica. E' questa, ad esempio, la strada recentemente intrapresa dalla Regione Piemonte: nella nuova sede unica in costruzione al Lingotto confluiranno infatti gli uffici precedentemente dislocati in 27 sedi diverse. La Regione Lombardia ha adottato tale strategia con maggiore anticipo, concentrando i suoi uffici in due grattacieli di proprietà adiacenti (Palazzo Pirelli e Palazzo Lombardia). La RER ha invece di fatto da tempo abbandonato l'obiettivo, che pareva (e pare) assai ragionevole, di concentrare tutte le sue sedi nel Fiera

District. Anche quello più modesto di riunire tutti gli uffici di ciascuna direzione generale in un solo stabile non è stato realizzato.

a. La dispersione delle sedi

Dal quadro descrittivo contenuto nel «Piano di razionalizzazione degli spazi» predisposto dal Servizio Patrimonio dalla RER nel gennaio 2014 emergeva una sostanziale congruenza tra l'uso delle sedi della Regione e i criteri dettati due anni prima dal decreto-legge 6 luglio2012, n. 95. Secondo tale documento, i criteri in precedenza adottati autonomamente dalla RER erano già «sostanzialmente allineati con quelli indicati dalla successiva norma statale, sia nella definizione degli standard dimensionali ottimali, sia nell'obiettivo generale da perseguire, ovvero la riduzione dei costi di locazione passiva». Si concludeva che, siccome «molti risultati sono già stati raggiunti, i miglioramenti ulteriori non potranno che essere limitati sul fronte dello sfruttamento delle sedi su cui si è già intervenuti, non avendo più a disposizione grossi margini di manovra».

È lo stesso *Piano di razionalizzazione* del 2014 a chiarire che il «parametro di occupazione (standard pro capite) può oscillare tra un valore compreso tra 20-25 mq per addetto per gli edifici non di nuova costruzione, cioè quelli con limitata flessibilità nell'articolazione degli spazi interni. Lo stesso parametro si riduce a 12-20 mq per addetto qualora gli uffici siano all'interno di edifici di nuova costruzione o soggetti a radicali azioni di riconfigurazione o anche, più in generale, edifici che consentono notevole flessibilità nella configurazione degli spazi interni».

La fotografia dell'esistente posta a premessa del Piano di razionalizzazione non era però basata sul rapporto tra spazi fisici disponibili (in proprietà o in affitto) e *numero di addetti*, ma sul rapporto tra spazi e numero di *postazioni di lavoro* rilevate. In base a quanto riferitoci dal responsabile del Servizio Patrimonio, al momento in cui fu redatto il piano non si ebbe tempo o modo di acquisire i dati riguardanti il numero di addetti. Grazie alla disponibilità del Servizio Gestione e Amministrazione e dello stesso Servizio Patrimonio, abbiamo potuto rapidamente incrociare tutti i dati necessari.

Abbiamo costruito un unico dataset raccordando i dati sulle superfici (78.178 mq complessivi), il numero di postazioni di lavoro rilevate (2.930), i costi delle sedi (oltre 11 milioni

di euro; dati forniti dal Servizio Patrimonio) con il numero di unità di personale dipendente operante in ciascuna sede (2.196). Il responsabile della Sicurezza ci ha fornito inoltre il numero degli altri addetti autorizzati a frequentare le sedi regionali di Bologna in base a convenzioni stipulate dalle direzioni generali con altri enti o società private. Se si sommano i dati forniti dalle direzioni generali, e raccolti per l'occasione dal responsabile per la Sicurezza, si arriva a circa 220 addetti (non abbiamo però indicazioni complete sul numero di postazioni occupate). Se invece si considera un indicatore indiretto ricavabile da dati forniti dal servizio informatico (il numero di addetti esterni a cui lo stesso servizio ha attribuito un account e un numero di telefono fisso), la somma fa 288. Anche se non disponiamo di elementi per dire con quanta continuità sia occupata ciascuna delle postazioni messe a disposizione di addetti esterni, abbiamo preso per buono il numero più elevato.

Per ragioni di pulizia dell'analisi e disponibilità dei dati, abbiamo circoscritto il quadro alle sedi adibite agli uffici (escludendo biblioteche e stamperie) presenti nella città di Bologna, in cui operano dipendenti della Giunta Regionale. Abbiamo escluso quindi gli spazi riservati agli uffici dell'Assemblea e alle Agenzie dotate di personale proprio.

Se i dati che abbiamo raccolto sono corretti, ogni addetto (sia esso dipendente regionale o meno) operante nelle sedi della RER dispone mediamente di oltre 30 mq di ufficio. Sembrerebbe che, sia considerando i parametri fissati dalle norme sulla *spending review*, sia considerando il numero delle postazioni di lavoro rilevate, tutto il personale che opera in sedi regionali a Bologna, compresi gli addetti esterni, potrebbe essere ospitato nei soli stabili – di proprietà o in locazione – utilizzati dalla Regione nel distretto della Fiera. Anche se i nostri calcoli dovessero contenere imperfezioni, ci pare forniscano comunque elementi sufficienti a far ritenere che la materia dovrebbe essere oggetto di una seria riflessione: o per quanto attiene ai parametri fissati dalle norme sulla spendig review – che immaginiamo largamente disattese in molte amministrazioni pubbliche – o per quanto attiene all'efficiente allocazione degli spazi nel caso in questione.

b. Razionalizzazione e ripensamento del layout degli uffici

Si tenga conto che gli edifici di proprietà della Regione collocati nel Fiera District, così come alcuni di quelli presi in locazione nella stessa area, hanno le caratteristiche di «flessibilità

nella configurazione degli spazi interni» di cui parlano le norme statali: gli spazi di lavoro sono infatti divisi da paratie mobili. A tal riguardo, andrebbe – a nostro avviso – considerato il passaggio dalle tradizionali sedi organizzate in uffici individuali a strutture «*open plan*», che fanno largo uso di «open spaces». Con tale espressione s'intendono ambienti lavorativi comuni, privi di pareti interne, in cui si supera la tradizionale ripartizione in stanze separate; le postazioni di lavoro sono tra loro contigue, eventualmente divise da un separé (Oldham e Brass 1979; Hedge 1982). Tale modello è adottato da tempo non solo da moltissime imprese private ma anche da diverse amministrazioni pubbliche. Si può citare l'esperienza del governo britannico che nel 2006 ha varato il progetto denominato "*High Performing Property*": in pochi anni, grazie all'accorpamento delle sedi e all'adozione del modello open space i metri quadri complessivamente utilizzati si sono ridotti del 35%; i costi sono quasi dimezzati (Cottarelli 2015).

Una più oculata politica degli spazi – che passi anche dal ripensamento del *layout* degli uffici – promette insomma risparmi consistenti e forse anche un miglioramen*to* della qualità delle relazioni intra-organizzative (Oldham e Brass 1979; Kim e De Dear 2013). Nel caso della RER, questi adattamenti sarebbero facilmente attuabili, dato che le torri della Fiera District sono state sin dall'origine concepite per allestire uffici in open space.

6. L'uso delle tecnologie informatiche

Un fondamentale contributo all'efficienza, alla semplificazione e alla velocità dei procedimenti amministrativi può naturalmente venire dalla digitalizzazione (Natalini 2006). La RER ha investito da sempre, e molto, su questa prospettiva.

In un comunicato stampa della Regione, emanato nel 2002, veniva annunciata una rivoluzione digitale delle procedure interne per la contabilità, i pagamenti e il controllo di gestione, grazie all'acquisto di licenze della piattaforma Erp (Enterprise Resource Planning), prodotta dalla multinazionale SAP. «Compartimenti stagni addio. Il palazzo della RER diventa di vetro, più trasparente e in grado di rispondere on line alle richieste di imprese e cittadini. Con l'andamento delle spese sotto controllo in tempo reale e con la possibilità per tutti di verificare

i risultati concreti prodotti dalle scelte di chi governa. La nuova piattaforma Erp farà saltare i compartimenti stagni, gestendo tutte le informazioni relative all'ente attraverso un unico database aggiornato in tempo reale. Per le attività connesse ai pagamenti si partirà dal provveditorato per estenderlo progressivamente ad ogni direzione generale, passando per la contabilità, la pianificazione e il controllo di gestione».

a. Tecnologie sottoutilizzate

Alcune delle misure contenute nella «rivoluzione digitale» del 2002 sono state realizzate. Altre attendono di essere completate. Nel corso della nostra analisi abbiamo ad esempio potuto verificare che le banche dati da integrare per poter rendere trasparenti i costi e controllare l'efficienza della gestione sono state tenute – almeno fino al 2015 – in compartimenti separati. I dati sulla spesa sono sotto il controllo della DG Bilancio che però, almeno fino all'estate del 2015, non aveva accesso ai dati sul costo del lavoro (DG Organizzazione). Come abbiamo visto, il Servizio Patrimonio non è riuscito ad accedere in tempo utile ai dati sulla presenza di addetti nelle diverse sedi per elaborare il Piano di razionalizzazione degli spazi. Ci è stato detto che ciascuna delle relative elaborazioni statistiche risiede solitamente nell'hard disk del funzionario o dirigente che ha materialmente elaborato i dati e questi non sono accessibili senza il suo intervento con presenza fisica in sede.

Purtroppo non esistono molte informazioni codificate a questo riguardo. L'unico indicatore individuato nell'ambito della DG Organizzazione per monitorare il processo di *dematerializzazione* dei procedimenti interni riguarda la modalità di archiviazione dei documenti in uscita dalle Direzioni Generali della Regione verso soggetti esterni, distinguendo tra: a) documenti con firma digitale, che quindi vengono conservati esclusivamente su *file*; b) documenti di cui esiste un *file*, che non essendo firmati digitalmente vengono conservati anche su carta; c) documenti di cui esiste solo una copia cartacea. Il dato riguarda un aspetto molto specifico ma è comunque interessante, per almeno un paio di ragioni.

Innanzitutto, il confronto tra 2012 (**Grafico 2a**) e 2014 (**Grafico 2b**) segnalava che a fronte degli investimenti fatti dalla RER in infrastrutture, piattaforme, tecnologie e dotazioni informatiche, una rapida transizione verso la digitalizzazione dei documenti amministrativi è avvenuta solo a seguito delle norme, fissate intorno al 2013, sulla irricevibilità – soprattutto

nel campo delle procedure europee – di documenti cartacei. Basta notare quali sono le direzioni generali che hanno registrato il maggiore salto in avanti tra 2012 e 2014. Ne consegue che possono essere ottenuti rapidi miglioramenti in questo campo anche solo fissando obiettivi chiari.

Al tempo stesso, i due grafici (2a e 2b) dimostrano che non sono affatto impossibili misurazioni comparative delle performance tra diverse strutture regionali. L'indicatore in questione è stato scelto dagli uffici regionali ma, per una pratica consolidata, avevano ritenuto non opportuno rendere noti i dati in una forma che consentisse comparazioni. Se uno degli obiettivi fissati dalla Giunta fosse la tendenziale abolizione della carta nella trasmissione e archiviazione dei documenti, si saprebbe come misurare il «raggiungimento dell'obiettivo». E questo è solo un esempio.

Va notato che se invece di considerare i documenti protocollati perché rivolti a soggetti esterni alla Giunta (o alle agenzie) si considerassero quelli scambiati tra le direzioni generali, registrati nel repertorio "Documenti non protocollati", si vedrebbe che la percentuale di documenti «solo cartacei» si riduce al 10% nel 2012 e al 7% nel 2014, ad indicare che, ovviamente, molti documenti vengono scambiati su file via mail. Però, essendo firmati digitalmente solo in una piccola quota (2% nel 2012, 11% nel 2014), continuano a costituire una mole davvero imponente quelli che vengono ancora archiviati in formato cartaceo (nel 2014, 13.000 documenti per le direzioni generali, altrettanti per le Agenzie).

Grafico 2a - *Indicatore del livello di digitalizzazione dell'attività amministrativa per Direzione Generale (anno 2012)*

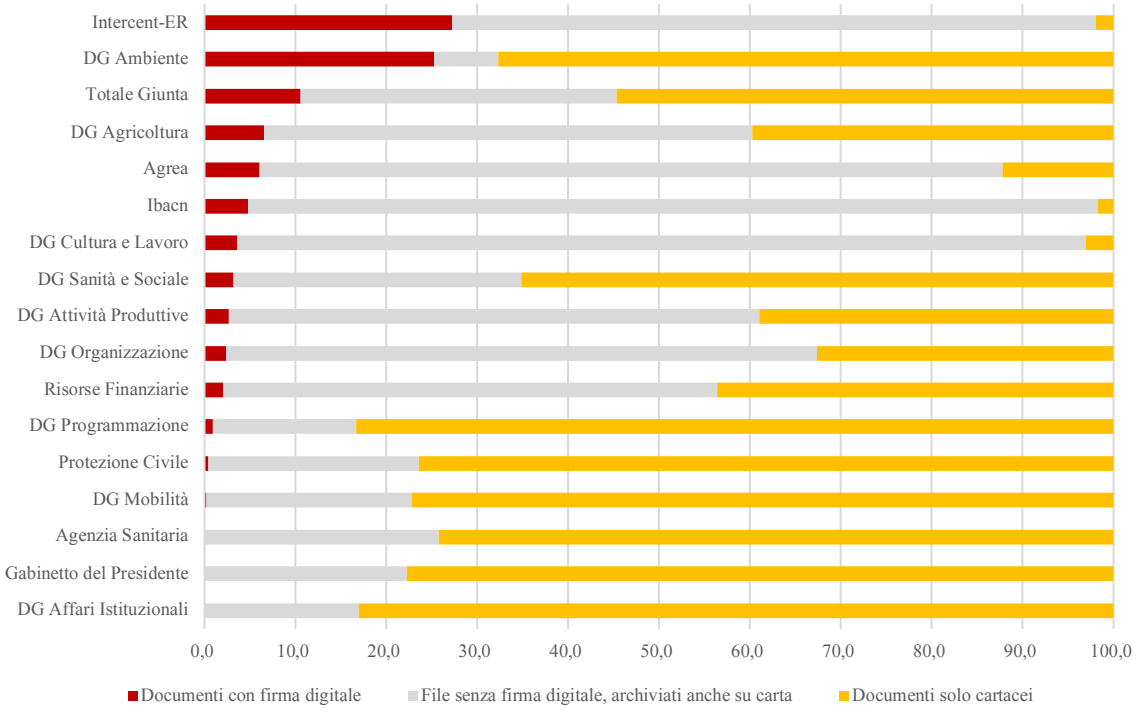
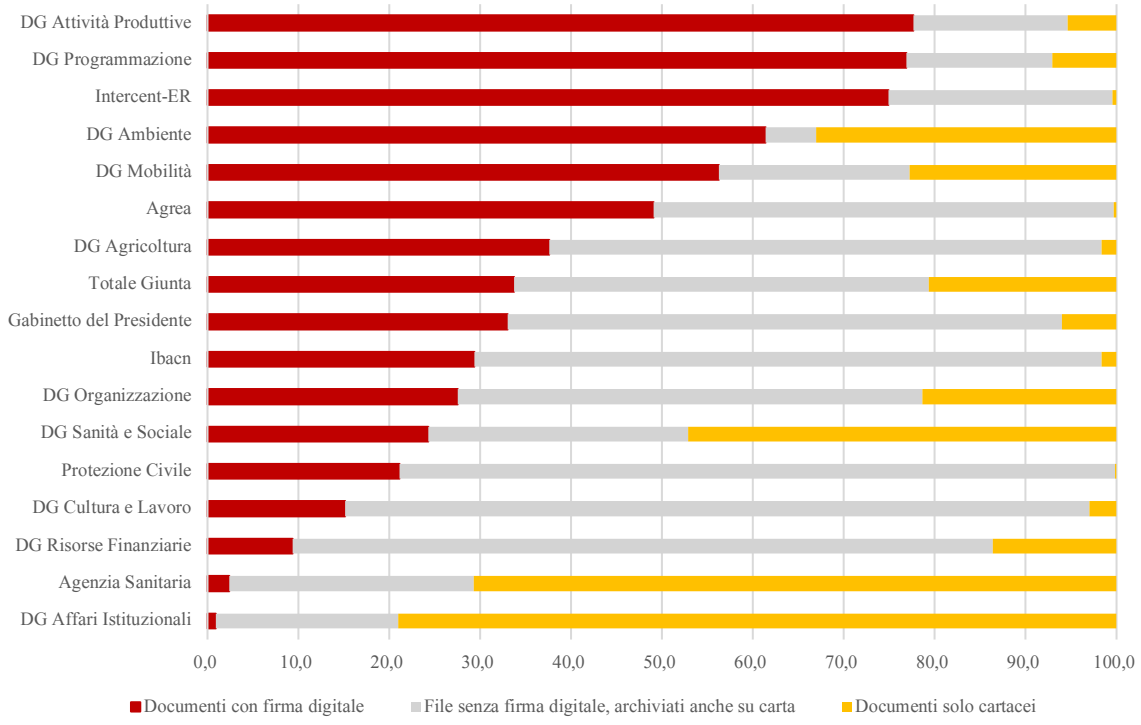


Grafico 2b - *Indicatore del livello di digitalizzazione dell'attività amministrativa per Direzione Generale (anno 2014).*



b. Obiettivi verificabili che stimolino l'apprendimento

La RER ha effettivamente fatto grandi investimenti negli ultimi anni, si è dotata di un'infrastruttura avanzata composta da piattaforme d'avanguardia (Erp-SAP, E-Grammata, Integra, ecc.), personal computer, server, data center, firma elettronica, posta certificata, metodi di archiviazione digitale (Parer). Per alcuni importanti aspetti questi investimenti contengono ancora grandi potenzialità non esplorate per aumentare l'efficienza e la qualità del lavoro. Un nuovo modello organizzativo potrebbe fare leva su queste potenzialità iniziando a fissare alcuni semplici obiettivi che stimolino l'apprendimento e un cambiamento dei comportamenti, come l'abolizione dei documenti cartacei per le comunicazioni interne ed esterne.

7. Le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo

Quanto detto riguardo ai metodi della valutazione e al controllo sui costi di funzionamento segnalano un'ulteriore criticità, rappresentata dai difetti di coordinamento intersettoriale. Abbiamo raccolto molte affermazioni esplicite di dirigenti ed operatori che parlano di una divisione del lavoro «simil-ministeriale», di una organizzazione «a canne d'organo», di una sostanziale chiusura e autosufficienza di ciascuna direzione generale, di meccanismi di indirizzo, coordinamento e controllo spesso deboli, faticosi o meramente formali. Ci siamo quindi chiesti se questo non potesse dipendere anche dalla forma assunta nel corso del tempo dalla macrostruttura e dalla dispersione tra le varie direzioni generali di alcune funzioni *strategiche* tra cui, in particolare: il coordinamento della produzione legislativa e regolamentare; il controllo di gestione; la regolazione degli enti locali; il coordinamento dei fondi europei; la gestione dei sistemi informativi; le attività di programmazione e bilancio; l'organizzazione e lo sviluppo del personale**;** l'avvocatura regionale. Abbiamo quindi svolto un'analisi comparativa riguardo al modo in cui tali funzioni sono allocate nelle regioni. Nella **Tabella 2** che riassume i risultati dell'analisi sono evidenziate quali tra tali funzioni sono poste, in ciascuna regione, in capo a strutture che afferiscono univocamente alla Presidenza. Si tratta di strutture variamente qualificate: a volte espressamente come «Direzione Generale della Presidenza», altre volte come «Segretariato generale», in altri casi alcune di queste funzioni fanno direttamente capo al Gabinetto del Presidente. In alcuni casi si tratta di strutture amministrative ordinarie, in altri di «uffici di diretta collaborazione con gli organi d'indirizzo politico».

a. La cabina di regia vuota

Da questa schematica comparazione emerge come un primo gruppo di regioni (Lombardia, Abruzzo, Toscana, Veneto e Lazio) presentino un significativo accentramento di funzioni strategiche nell'orbita della Presidenza e, inoltre, una bassa dispersione delle stesse funzioni tra una molteplicità di direzioni generali. Potremmo definire queste regioni «a presidenza forte». Piemonte, Puglia e ancor più Emilia-Romagna sono invece esempi di amministrazioni regionali «a presidenza debole». Marche, Calabria, Campania e Liguria rappresentano casi intermedi.

Tabella 2- *Grado di accentramento delle funzioni strategiche nelle strutture afferenti alla presidenza (anno 2015)*

	Legislativo	Controllo di gestione	EELL	Fondi UE	Sistemi informativi	Bilancio	Organizz	Avvocatura	Accentr Presid	Dispers tra DG
Lombardia	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	8	0
Abruzzo	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres/SG	Segr Gen	DG Organ	DG Organ	Avv	6	2
Toscana	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Organ	DG Pres	DG Organ	Avv (DG)	5	2
Veneto	Segr Gen	Segr Gen	Gab	Gab	DG Bilancio	DG Bilancio	Segr Gen	Avv	5	2
Lazio	Segr Gen	Segr Gen	Segr Gen	Segr Gen	DG RU	DG Progr Ec	DG RU	Avv	4	3
Marche	S Atti Norm	Gab	Gab	S Ris Fin	S Atti Norm	S Ris Fin	Segr Gen	S Atti Norm	3	2
Calabria	Gab	DG Organ	DG Pres	DG Progr	DG Pres	DG Bilancio	DG Organ	Avv (DG)	3	4
Campania	Gab	in ogni Area	Gab	Gab	Area Ricerca	Area Bilancio	Area Aff Gen	Avv	3	4
Liguria	DC Aff Leg	DC Ris Fin	Segr Gen	DC Ris Fin	DC Aff Leg	DC Ris Fin	Segr Gen	DC Aff Leg	2	2
Piemonte	DG Aff Ist	DG Compet	DG Aff Ist	Gab	DG Compet	DG Ris Fin	DG Ris Fin	DG Aff Ist	1	3
Puglia	Area Organ	Gab	Area Organ	Area Svil Ec	Area Svil Ec	Area Finanza	Area Organ	Avv	1	4
Emilia-R.	DG Aff Ist	DG Organ	DG Aff Ist	DG Prog Ter	DG Organ	DG Ris Fin	DG Organ	DG Aff Ist	0	4

Fonte: nostra analisi e codifica delle macrostrutture di ciascuna regione

Legenda

DG Pres, Segr Gen, Gab	Strutture afferenti alla Presidenza (DG Presidenza, Segretariato Generale, Gabinetto)
Avv	Avvocatura indipendente

Accentr Presid = Numero di funzioni chiave collocate in strutture che afferiscono univocamente alla presidenza

Dispers tra DG = Numero di direzioni generali alle quali sono affidate funzioni strategiche non afferenti alla presidenza

La Lombardia rappresenta il caso più estremo di accentramento e assenza di dispersione in quanto tutte le funzioni trasversali sono svolte dalla DG Presidenza. L'Emilia-Romagna poteva essere invece collocata all'estremo opposto. Non esisteva alcuna struttura che rispondesse univocamente alla Presidenza, che da essa ricevesse direttamente impulso e legittimazione, chiamata a svolgere funzioni di indirizzo e coordinamento della macchina amministrativa. Al tempo stesso, le funzioni trasversali strategiche risultavano disseminate tra ben quattro diverse direzioni generali.

Al contrario dell'Emilia-Romagna, inoltre, nella maggior parte delle regioni considerate l'Avvocatura è stata resa indipendente, in ossequio a principi contenuti nella legge sull'ordinamento della professione forense e alla più recente giurisprudenza amministrativa: in alcuni casi è stata istituita un'apposita direzione generale, in altri l'autonomia dell'avvocatura è

garantita dal peculiare status attribuito a chi la dirige che quindi risponde in ultima istanza alla presidenza.

Avvocatura a parte, rimane il fatto che in quasi tutte le altre regioni comparabili con l'Emilia-Romagna un nucleo ben identificabile di funzioni strategiche è posto in capo a strutture afferenti univocamente alla presidenza. Si tratta, non a caso, del legislativo, del controllo di gestione, del coordinamento dei fondi europei e della regolazione degli enti locali. La funzione legislativa e regolamentare costituisce in effetti una fondamentale prerogativa che i titolari delle cariche di governo devono esercitare per orientare le politiche pubbliche e l'attività amministrativa, nelle Regioni così come al livello statale. Lo stesso si può dire della pianificazione finanziaria e del controllo interno, anche al fine di promuovere l'effettiva diffusione della «cultura della valutazione».

È importante notare come, nel caso della Regione Emilia-Romagna, lo *svuotamento* della «cabina di regia» e l'indebolimento della Presidenza siano state frutto di scelte incrementali che si sono affermate contestualmente alla stabilizzazione di lungo periodo, spesso negli stessi ruoli apicali, della dirigenza (vedi paragrafo 3) e di una protratta continuità (dal marzo 1999 al luglio 2014) del vertice politico.

L'articolo 5 della LR 43/2001 aveva assegnato al Gabinetto tutte le «attività di supporto necessarie per l'esercizio delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento attribuite al Presidente della Giunta regionale dallo Statuto e dalle leggi» ed in particolare quelle relative alla «direzione e valutazione delle attività politico-amministrative della Giunta», ai «rapporti con gli organismi statali e sovranazionali», al «coordinamento della programmazione e dell'utilizzo delle risorse comunitarie», nonché al «coordinamento dell'attività di comunicazione istituzionale». L'articolo 6 della stessa legge, abrogato nel 2006, prevedeva inoltre che il controllo strategico fosse affidato ad una «apposita struttura speciale alle dirette dipendenze della Giunta regionale» per evitare che la valutazione delle strutture fosse affidata alle stesse strutture amministrative oggetto della valutazione, come è poi accaduto. La Delibera 1958/2006 attribuisce al Capo di Gabinetto il ruolo di «Segretario generale» del «Comitato di direzione della Giunta Regionale» (l'organo di coordinamento dei Direttori Generali) e la prerogativa di promuovere, dirigere, coordinarne l'attività. Rispetto a quanto accade nei ministeri, dove quelle di Segretario Generale e Capo di Gabinetto sono due figure ben distinte,

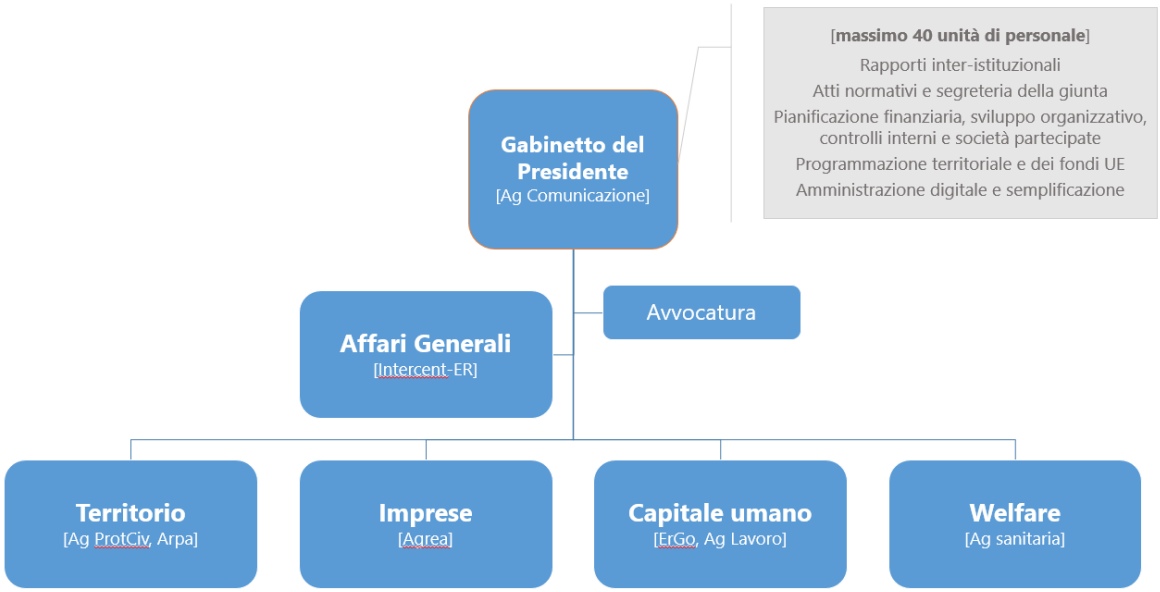
ciascuna dotata di un suo specifico rilievo, le norme interne della Regione Emilia-Romagna prefigurano invece una sovrapposizione tra i due ruoli nella stessa persona. Tuttavia entrambi i ruoli sono stati progressivamente depotenziati, a vantaggio della autarchia delle singole direzioni generali e della dispersione delle funzioni strategie tra diverse DG "centrali", nessuna delle quali afferenti univocamente alla Presidenza. Un Capo di Gabinetto che non presidia le funzioni strategiche (il controllo finale sugli atti normativi, la programmazione finanziaria, i controlli interni e la valutazione dei dirigenti) diventa inevitabilmente un mero *chairman* del Comitato di Direzione, il quale diventa a sua volta la *tavola rotonda* dei direttori generali, cioè una sede in cui sono i Direttori Generali a *coordinarsi tra loro*. Abbiamo visto inoltre che buone pratiche come la valutazione delle performance (par. 4), l'economia degli spazi (par. 5), l'uso delle tecnologie informatiche (par. 6), incontrano limiti in assenza di una capacità di indirizzo e coordinamento delle Direzioni generali da parte di una struttura esterna e sotto questi profili sovra-ordinata alle DG.

b. Riaccentrare la direzione strategica, decentrare le responsabilità operative

Abbiamo quindi proposto di ripensare l'assetto organizzativo riducendo la dispersione delle funzioni strategiche di indirizzo, coordinamento e controllo. Abbiamo suggerito di passare da una divisione *orizzontale* tra quattro diverse «DG centrali» delle funzioni trasversali a una divisione *verticale* tra funzioni strategiche – che richiedono peraltro un'organizzazione leggera e non comportano la diretta gestione di risorse regionali – da mettere in capo al Gabinetto del Presidente e funzioni amministrativamente più impegnative (bilancio, gestione della spesa, patrimonio, gestione del personale e sviluppo organizzativo, approvvigionamenti, contributi e trasferimenti agli enti locali, informatica, statistica) da far rifluire in una sola Direzione per gli «Affari generali», dotando al tempo stesso della autonomia richiesta dalla L 247/2013 il Servizio Avvocatura. Abbiamo inoltre suggerito di aggregare le funzioni di linea in quattro Direzioni Generali corrispondenti alle macro-missioni della Regione (vedi **Grafico 3**), anche al fine di ridurre casi di assessorati che fanno riferimento a più direzioni generali e semplificato l'allineamento tra assessorati e Servizi. In questo schema, dovrebbe risultare valorizzato da un lato il ruolo di coordinamento dei direttori generali (all'interno e tra le DG), dall'altro l'autonomia e la responsabilità dei dirigenti di Servizio a cui potrebbe

essere formalmente riconosciuta la prerogativa (oggi preclusa) di formulare proposte e pareri alla Giunta Regionale.

Grafico 3 - *Modello proposto di riassetto delle DG e raccordo con le Agenzie regionali*



8. Antecedenti strutturali, patologie e cure. Il limite delle riforme organizzative

Le cinque patologie che abbiamo riscontrato all'interno della RER presentano evidenti affinità con il filone di letteratura – cui abbiamo fatto riferimento nel primo paragrafo – che si è soffermato sulle disfunzioni congenite degli apparati burocratici.

Il primo elemento patologico che è emerso dal nostro check-up della RER riguarda lo scarso ricambio nelle posizioni dirigenziali. Tale patologia è tipica di molte organizzazioni burocratiche, come evidenziato da alcuni degli autori menzionati in precedenza (Thompson 1961; Caiden 1991).

La seconda patologia che abbiamo riscontrato attiene le modalità di valutazione delle performance. Le procedure di valutazione adottate finora dalla RER – anche a giudizio dei dirigenti regionali da noi intervistati – peccano di formalismo e di autoreferenzialità. La cosa

non è certo sorprendente: che gli apparati burocratici siano tradizionalmente restii alla valutazione delle proprie performance è un problema già ampiamente diagnosticato negli studi sul comportamento amministrativo. Gli apparati burocratici tendono a rifugiarsi nel formalismo (Merton 1940; Hood 1974; Freddi 1989; Battistelli 1998; Poggi 2013), si rivelano opachi ai tentativi di controllo dall'esterno (Merton 1940, Caiden 1991, Poggi 2013), tendono a darsi obiettivi poco chiari e difficilmente misurabili (Drucker1980; Pierce 1981; Caiden 1991).

Un terzo elemento problematico – tra quelli da noi rilevati – concerne la dispersione degli uffici regionali su una molteplicità di sedi. Tale assetto non facilita il coordinamento interno e comporta un aumento delle spese di affitto e manutenzione delle sedi. Questa patologia non è stata diagnosticata, nello specifico, negli studi classici sulle disfunzioni burocratiche menzionati in precedenza. Questi ultimi hanno tuttavia sottolineato come gli apparati burocratici siano, in generale, propensi a forme di spreco o, in ogni caso, di utilizzo non ottimale delle risorse loro assegnate (Hood 1974; Pierce 1981)

Quarta patologia da noi riscontrata afferisce alle tecnologie informatiche. Va ribadito come la RER, negli ultimi anni, abbia molto investito in questo settore. Pertanto la Regione dispone oggi di piattaforme e strumenti informatici dalle grandi potenzialità. Il limite che noi abbiamo evidenziato – ma tale considerazione è condivisa da buona parte dei dirigenti e degli assessori consultati – è che queste potenzialità non siano ancora sfruttate appieno. Sembra esserci una resistenza latente ad affidarsi pienamente alle nuove tecnologie informatiche. L'inerzia verso l'innovazione e la scarsa apertura a nuove conoscenze tecnologiche è d'altronde un atteggiamento ampiamente radicato nel personale burocratico, così come evidenziato in molti studi sull'argomento (Merton 1940; Thompson 1961; Crozier 1963; Drucker 1980; Caiden 1991).

Il quinto e ultimo elemento problematico emerso dalla nostra analisi riguarda l'assetto strutturale della RER. La struttura regionale manca di un'efficace cabina di regia, che sappia coordinare le funzioni strategiche di indirizzo, controllo e coordinamento, trasversali alle singole direzioni generali. Fino al 2015, tali funzioni erano distribuite tra diverse direzioni generali, e non facevano direttamente capo alla Presidenza. Tale elemento di debolezza della macrostruttura regionale può essere facilmente ricondotto a un sintomo già ampiamente descritto in letteratura: diversi autori ritengono infatti che la mancanza di efficaci maccanismi

di controllo, coordinamento e indirizzo sia un tratto tipico delle organizzazioni burocratiche (Crozier 1963; Hood 1974; Pierce 1981; Caiden 1991).

Come si è già detto in precedenza, il nostro check-up della Regione Emilia-Romagna è stato condotto nell'estate del 2015. L'indagine ha portato alla stesura di un rapporto, consegnato al Presidente della Regione (e pubblicato online) nell'ottobre 2015. Tale rapporto conteneva – per ognuna delle patologie riscontrate – le proposte che abbiano illustrato nei paragrafi precedenti. La pubblicazione del report ha suscitato, ai vari livelli regionali, grande interesse e – per certi aspetti – preoccupazione. L'11 dicembre 2016 è stata presentata nel corso di una audizione presso la I Commissione del Consiglio Regionale ed ha registrato l'esplicito apprezzamento sia dei rappresentanti del principale gruppo di maggioranza (Pd), sia dei principali gruppi dell'opposizione (Movimento 5 Stelle e Forza Italia). Tuttavia, secondo quanto ci ha confidato di recente un direttore generale, «per molti dirigenti è stato come uno schiaffo». Comunque, dalla consegna del rapporto ad oggi, la Regione ha adottato alcune misure per contrastare le cinque patologie da noi individuate. Vediamo quali.

Partiamo dalla prima patologia: la scarsa rotazione nelle posizioni dirigenziali. In conformità con quanto suggerito nel nostro rapporto (e nel terzo paragrafo), nel corso del 2016 la Regione Emilia-Romagna ha provveduto a una massiccia rotazione delle posizioni dirigenziali. Su 102 dirigenti regionali, 48 hanno cambiato mansione. In aggiunta a questi avvicendamenti, sono stati messi a bando 17 posizioni dirigenziali con contratto a termine (i cosiddetti "articolo 18"). Di questi "articoli 18", 6 sono stati reclutati ex novo; negli altri casi sono stati confermati dirigenti «a tempo determinato» già in servizio presso l'ente, anche se ad alcuni di essi è stata cambiata posizione. La rotazione degli incarichi approvata nel 2016 ha quindi complessivamente coinvolto circa la metà dei dirigenti regionali, in modo particolare quelli che occupavano le posizioni maggiormente a rischio corruzione.

La seconda patologia, descritta nel par. 4, riguarda la mancanza di un efficace sistema di valutazione. Sotto questo aspetto, la Regione Emilia-Romagna non sembra avere adottato – dal 2015 ad oggi – alcun correttivo degno di menzione (ad eccezione forse di un esercizio di valutazione sperimentale predisposto per l'Agenzia del Lavoro).

Terza patologia: la dispersione delle sedi. La direzione generale cui sono attualmente attribuite le competenze su bilancio, patrimonio e gestione delle risorse umane nella primavera

del 2017, in collaborazione con un'azienda esterna specializzata nella valorizzazione immobiliare, ha predisposto un piano di razionalizzazione delle sedi regionali. Tale piano – che, nel momento in cui scriviamo, è al vaglio della Giunta – prevede la riduzione del numero delle sedi, la vendita di alcuni immobili di proprietà, e possibili risparmi per una decina di milioni di euro nel prossimo triennio. Anche questo piano, tuttavia, non presenta una analisi del rapporto tra spazi e addetti su cui ci siamo soffermati nella nostra analisi, né una valutazione comparativa della *economia delle sedi* per direzioni generali o strutture interne.

La quarta patologia da noi diagnosticata riguarda il sotto-utilizzo delle piattaforme informatiche di cui la Regione Emilia-Romagna già dispone. Sul fronte della digitalizzazione, secondo il direttore generale responsabile per l'ICT che negli ultimi due anni è stata pressoché completata la migrazione a Microsoft Office Suite di tutte le postazioni di lavoro. È stata inoltre siglata un'intesa con i sindacati per un progetto-pilota di smart working, che sarà testato da una sessantina di dipendenti regionali.

La quinta, e ultima, proposta da noi formulata riguardava una radicale riforma dell'organigramma regionale, al fine di rafforzare le funzioni di controllo e indirizzo strategico. Su questo fronte, la Giunta regionale sembra avere – in larga misura – recepito la proposta di riorganizzazione contenuta nel nostro rapporto dell'ottobre 2015. A partire dal dicembre 2015, l'amministrazione regionale è infatti organizzata in 5 direzioni generali, coordinate dal Gabinetto del Presidente (di cui sono state rafforzate le competenze). Delle cinque nuove direzioni generali, una in particolare (denominata "Risorse, Europa, innovazione e istituzioni") raccoglie la maggior parte delle funzioni "trasversali" strategiche di cui si è trattato nel paragrafo 7. Le altre quattro direzioni generali sono: 1) Agricoltura, caccia e pesca; 2) Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa; 3) Cura del territorio e ambiente; 4) Cura della persona, salute e welfare.

Naturalmente, al momento non possiamo dire quanto profondo e duraturo sarà il cambiamento organizzativo prodotto da tali scelte, se colpiranno solo, temporaneamente, i sintomi o quanto durerà l'apparente intenzione di adottare ulteriori scelte che seguano la direzione indicata. L'esperimento che abbiamo condotto sembra comunque mostrare quali sono gli aspetti su cui più difficilmente le promesse del New Public Management possono essere mantenute. Il contesto nel quale l'esperimento è stato condotto era particolarmente

favorevole. Non solo per la riconosciuta qualità della struttura amministrativa oggetto della nostra analisi, ma anche per l'elezione nel 2014 di un nuovo presidente, determinato a imprimere in tempi brevi cambiamenti visibili, con l'obiettivo di guadagnare efficienza e rapidità di risposta della macchina amministrativa rispetto alla sua agenda. In effetti, nell'arco di dodici mesi dalla sua entrata in carica sono state prese decisioni rilevanti e non indolori riguardo alla revisione della macrostruttura, la mobilità dei dirigenti, per dare impulso ad una più incisiva digitalizzazione dei processi, per dare avvio ad una strategia di razionalizzazione delle sedi. L'innovazione ha trovato un limite apparentemente insuperabile, invece, in tutti i casi in cui sarebbe stato necessario predisporre indicatori empirici e misurazioni comparative riguardo a costi e rendimenti delle singole strutture interne. Non solo il controllo di gestione non è stato implementato, ma nemmeno sono stati concepiti obiettivi misurabili su basi comparative riguardo alla digitalizzazione o misurazioni comparative dei costi sostenuti dalle diverse direzioni generali per la gestione degli immobili, né è cambiata la natura del cosiddetto piano della performance concepito come una raccolta di obiettivi autodichiarati dalle stesse strutture sottoposte alla valutazione, il cui raggiungimento è *misurato* da una innumerevole serie di "fatti" non codificabili. Ci sembra che questa sia l'evidenza di maggiore interesse che la nostra analisi consegna a ricerche future. Anche in condizioni particolarmente favorevoli al cambiamento, il principale architrave del New Public Management, il principio della valutazione delle performance, almeno nelle istituzioni regionali italiane, sembra rimanere un mito o una liturgia. Ricerche future dovrebbero a nostro avviso chiarire se questo accade perché in quei contesti è tecnicamente impraticabile (non è possibile misurare e comparare in alcun modo le performance delle strutture e dei dirigenti), per la mancanza di staff, competenze e talenti adeguate o più semplicemente per la dinamica delle relazioni di potere tra dirigenti e assessorati che inibisce qualsiasi tipo di valutazione comparativa basata su indicatori non impressionistici e impersonali.

Riferimenti bibliografici

Battistelli F. (1998), *Burocrazia e mutamento*, Milano, FrancoAngeli.

Borgonovi E. – Anessi-Pessina E. – Bianchi C. (2017), a cura di, *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*, Berlino, Springer.

Caiden G.E. (1991), *What Really is Public Maladministration?*, in «Public Administration Review», vol. 51, n. 6, pp. 486-493.

Capano G. (2010), *A Sisyphean Task: Evaluation and Institutional Accountability in Italian Higher Education*, in «Higher Education Policy», vol. 23, n. 1, pp. 39–62.

Cartocci R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, il Mulino.

Cartocci R. – Vanelli V. (2015), *Una mappa del capitale sociale e della cultura civica in Italia*, in M. Salvati – L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni – Società*, Roma, Istituto Enciclopedia Italiana Treccani, vol. 4, pp. 17-36.

Christensen T. – Lægreid P. (2007), *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, in «Public Administration Review», vol. 67, n. 6, pp. 1059-1066.

Christensen T. – Lægreid P. (2008), *NPM and beyond – structure, culture and demography*, in «International Review of Administrative Sciences», vol. 74, n. 1, pp. 7-23.

Christensen T. – Lægreid P. (2011*), Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM*, in «European Political Science Review», vol. 3, n. 1, pp. 125-146.

Cottarelli C. (2015), *La lista della spesa*, Milano, Feltrinelli.

Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Editions du Seuil.

Drucker P. (1980), *The Deadly Sins in Public Administration*, in «Public Administration Review», vol. 40, n. 2, pp. 103-106.

Dunleavy P. – Margetts H. – Bastow S. – Tinkler J. (2006), *New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», vol. 16, n. 3, pp. 467- 494.

Freddi, G. (1989), *Burocrazia, democrazia e governabilità*, in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, pp. 19-65.

Gualmini E. (2003), L'*amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

Hedge A. (1982), *The open-plan office: A Systematic investigation of employee reactions to their work environment*, in «Environment and Behavior», vol. 14, n. 5, pp. 519-542.

Hood C. (1974), *Administrative Diseases: Some Types of Dysfunctionality in Administration*, in «Public Administration», vol. 52, n. 4, pp. 439-454.

Hood C. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, in «Public Administration», vol. 69, n. 1, pp. 3-19.

Hood C. (1995), *The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme*, in «Accounting, Organizations and Society», vol. 20, n. 2-3, pp. 93-109.

Hood C. – Dixon R. (2015), *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford, Oxford University Press.

Hood C. – Peters G. (2004), *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», vol. 14, n.3, pp. 267-282.

Istat (2016), *Conti economici territoriali*, Roma, Istituto nazionale di statistica.

Kaiser A. – Lehnert M. – Miller B. – Sieberer U. (2002), *The Democratic Quality of Institutional Regimes: A Conceptual Framework*, in «Political Studies», vol. 50, n. 2, pp. 313-331.

Kim J. – De Dear R. (2013), *Workspace satisfaction: The privacy-communication trade-off in open-space offices*, in «Journal of Environmental Psychology», vol. 36, pp. 18-26.

Kuhlmann S. – Bogumil J. – Grohs S. (2008), *Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"?*, in «Public Administration Review», vol. 68, n. 5, pp. 851-863.

Isap (1983), *La regionalizzazione*, Milano, Giuffrè.

Isap (1984), *Le relazioni centro-periferia*, Milano, Giuffrè.

Isap (1987), *Le relazioni fra amministrazione e sindacati*, Milano, Giuffrè.

Isap (1988), *Le relazioni fra amministrazione e partiti*, Milano, Giuffrè.

La Spina A. – Espa E. (2011), *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.

Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.

Mercantoni M. – Espa E. (2010), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le riforme Brunetta*, Milano, FrancoAngeli.

Merton R.K. (1940), *Bureaucratic Structure and Personality*, in «Social Forces», vol. 18, n. 4, pp. 560-568.

Merton R.K. (1949), *Social Theory and Social Structure*, Glengoe, Free Press.

Natalini A. (2006), *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, il Mulino.

Nuti S. (2008), *La valutazione della performance in sanità*, Bologna, il Mulino.

Oldham G. – Brass D. (1979), *Employee Reactions to an open-plan office: a naturally occurring quasi- experiment*, in «Administrative Science Quarterly», vol. 24, pp. 267-284.

Pierce W.S. (1981), *Bureaucratic Failure and Public Expenditure*, New York, Academic Press.

Poggi G. (2013), *La burocrazia. Natura e patologia*, Roma-Bari, Laterza.

Pollitt C. – Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Putnam R.D. – Leonardi R. – Nanetti R. (1985), *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino.

Rebora G. – Turri M. (2011), *Critical factors in the use of evaluation in Italian universities*, in «Higher Education», vol. 61, n. 5, pp. 531-544.

Ruffini, R. (2013), *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, FrancoAngeli.

Stame N. (2016), *Valutazione pluralista*, Milano, FrancoAngeli.

Thompson V. (1961), *Modern Organization*, New York, Knopf.

Tronconi F. (2013), *Struttura della competizione politica*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, pp. 63-88.

Vassallo S. (2013), *Ricchezza, civismo, forza dei governi: il divario in cerca di una spiegazione*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, pp. 9-34.

Wilson J.Q. (1980), *American Government. Institutions and Policies*, Lexington, Health and Company.