

# 1<sup>a</sup> CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA STATALE

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

**Intervento  
del Dott. Piero Marini, Direttore Generale del Consiglio Nazionale delle Ricerche**

## **“L'amministrazione dello stato:Modernizzazione e gestione per obiettivi”**

Nell'ultimo decennio - di cui questa Conferenza intende, in parte, costituire un primo ed opportuno consuntivo - è stata avviata in Italia una profonda trasformazione del quadro normativo che regola le modalità di funzionamento della Pubblica Amministrazione. Il nuovo quadro normativo, avviato con il decreto legislativo n. 29/1993, poggia sui principi del decentramento delle funzioni, della semplificazione, dell'assimilazione del lavoro pubblico a quello privato, della distinzione tra “sfera delle decisioni politiche” e “sfera dell'amministrazione”.

Si vuole in sostanza assicurare il passaggio dalla tradizionale visione weberiana dell'amministrazione “burocratica”, finalizzata sostanzialmente a garantire meccanicamente il rispetto delle regole, ad una visione che comporta una maggiore attenzione ai risultati conseguiti in ordine all'erogazione di “servizi” effettivamente utili alla collettività ed all'uso efficiente delle risorse. Fatti salvi, naturalmente, i valori di imparzialità e trasparenza che devono comunque caratterizzare qualunque intervento ed atto pubblico, l'azione amministrativa non può più fare del controllo di legittimità né strumento di potere né scudo dietro cui nascondere inefficienze e trascuratezze. Si

tratta di un salto di qualità anche nella concezione dei meccanismi di valutazione, che, almeno in linea di principio, dovrebbero tendere ad essere sempre più di tipo “premiante” rispetto a comportamenti proattivi ed ai risultati ottenuti, piuttosto che di tipo sanzionatorio rispetto a deviazioni da procedure rigidamente prestabilite.

E' opportuno rilevare che la trasformazione sopra menzionata corrisponde anche alla volontà di recuperare, per le pubbliche amministrazioni, un ruolo centrale nei processi di creazione del valore, sia nei confronti delle imprese che nei confronti dei cittadini. Per raggiungere questo obiettivo, naturalmente, non basta produrre norme e regolamenti. Occorre soprattutto uno sforzo condiviso di tutte le componenti rivolto a migliorare efficienza e rapidità di risposta, incentivando il lavoro di squadra e valorizzando capacità, spirito di iniziativa e creatività. Occorre soprattutto una dirigenza in grado di assumere un nuovo ruolo, capace di conseguire gli obiettivi definiti dal decisore “politico”, abile nel motivare i dipendenti di cui deve anche essere in grado di misurare ed incentivare le prestazioni, preparata a guidare e far funzionare i diversi comparti non sulla base della tradizionale catena di comando fondata sull'autorità, ma sulla base dei meccanismi di leadership. In altri termini, deve affermarsi un nuovo stile di direzione, in cui l'enfasi non è sulla assegnazione dei compiti, ma sulla delega vista come meccanismo per realizzare la valorizzazione delle capacità individuali, attraverso un processo di formazione e di condivisione di obiettivi oltre che di graduale coinvolgimento e responsabilizzazione. In effetti, una delle maggiori carenze della pubblica amministrazione nel nostro Paese riguarda i cosiddetti “skills soffici” (creatività, leadership, capacità di comunicazione, ecc.). Manca una vera cultura manageriale e l'organizzazione interna di molti enti ed apparati sembra generata più tramite stratificazioni successive che da una intelligente progettazione. Ciò corrisponde peraltro ad una scarsa consapevolezza della rilevanza dei principi organizzativi

fondamentali, alla mancanza di una visione condivisa, all'assenza di sistemi premianti. Da queste carenze derivano altri fattori che incidono negativamente sulle capacità operative degli enti pubblici: scarsa attitudine al lavoro di squadra (peraltro neanche sostenuto dalle condizioni organizzative generali), modesto spirito di iniziativa (anche questo non incoraggiato da un adeguato sistema premiante), atteggiamento generale più di "controllo" che di supporto. Deve anche essere menzionato il fatto che, tranne lodevoli eccezioni, non sembra esistere nelle nostre amministrazioni una visione generalmente condivisa a tutti i livelli sui grandi obiettivi strategici da perseguire e sul ruolo delle amministrazioni stesse nel quadro dell'apparato pubblico e del sistema socio-economico complessivo.

Dal punto di vista operativo, l'ammodernamento dell'apparato pubblico si traduce in alcune indicazioni concrete:

- massimo possibile snellimento delle strutture centrali e decentramento verso le strutture periferiche;
- distinzione tra compiti riservati agli organi di governo e compiti riservati alla dirigenza;
- flessibilità operativa;
- larga autonomia dei dirigenti e loro responsabilizzazione sui risultati;
- tendenza all'appiattimento della catena gerarchica, con spostamento di poteri decisionali verso il basso;
- comunicazione aziendale esterna ed interna;
- realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, curando la formazione e lo sviluppo professionale nonché le pari opportunità;
- valutazione delle prestazioni e controllo di gestione.

L'ultimo punto è molto importante. Infatti, il buon funzionamento di una qualunque organizzazione deve essere sostenuto da un sistema di incentivi che non solo premi i risultati, ma serva anche a segnalare concretamente i valori dell'organizzazione, i comportamenti e le attitudini da incoraggiare o scoraggiare. Serve inoltre ad aiutare gli individui a decidere come suddividere al meglio il proprio impegno ed il proprio tempo tra obiettivi e attività concorrenti. In sostanza, il sistema degli incentivi deve contribuire ad allineare obiettivi e comportamenti degli individui, in primo luogo dei dirigenti, con gli interessi dell'organizzazione. E' importante che il sistema sia equilibrato: non deve essere collegato, come spesso succede, solo al desiderio di evitare errori, che porta all'inazione, ma soprattutto a conseguire successi ed a favorire l'iniziativa individuale anche nei confronti di situazioni in cui è necessaria l'assunzione di responsabilità. Per questa stessa ragione il sistema deve essere chiaramente delineato come legato alle prestazioni, e non al valore delle persone: si premia un risultato, anche se questo può in alcuni casi essere influenzato da circostanze al di fuori del controllo, e si deve incoraggiare l'assunzione di una certa dose di rischio, nella consapevolezza che nel lungo periodo, anche se non ogni volta, ciò comporta vantaggi per l'individuo più creativo, capace e responsabile. Gli incentivi richiedono un sistema di misura e valutazione delle prestazioni; l'introduzione dell'organizzazione per processi, e quindi di una logica interna basata sul principio del rapporto "cliente-fornitore" nonché del controllo di gestione, forniscono gli elementi di base su cui costruire tale sistema. Il controllo di gestione, in particolare, è stato ormai introdotto in tutti i Paesi sviluppati, non solo nelle imprese private, ma anche, sia pure con ritardi e gradualità, nelle P. A., come uno strumento fondamentale per agevolare il passaggio dalla logica burocratica ad una logica imprenditoriale. Esso viene inteso

come uno dei modi importanti per introdurre alcuni dei principi di funzionamento di “mercato” e di competitività all’interno di organizzazioni pubbliche.

Tutto ciò che ho appena detto corrisponde, per sommi capi, agli obiettivi del legislatore in materia di modernizzazione della pubblica amministrazione. Tuttavia, pur riconoscendo una certa lentezza da parte dell’apparato dirigenziale a metabolizzare il nuovo, non si può tacere la circostanza che lo stesso legislatore non ha usato (o non ha affondato allo stesso modo) il bisturi nei confronti di tutte le componenti del sistema in cui opera il dirigente pubblico. Da un lato, vengono proposti o sollecitati comportamenti proattivi, lavoro di squadra ed assunzioni di responsabilità collegate al raggiungimento di risultati; dall’altro, il sistema complessivo dei controlli è ancora sostanzialmente orientato alla responsabilità individuale nonché all’analisi e alla valutazione dei singoli atti. In taluni casi, anche nuove strutture deputate al controllo ed alla valutazione strategica non sembrano avere, come punto di riferimento della propria azione, la gestione complessiva e l’utilità dei risultati ottenuti. Conseguentemente, il dirigente che, sulla base dei nuovi principi, intraprende il proprio cammino aspettandosi di essere giudicato al termine della strada, sulla base dei tempi e delle modalità di percorrenza, rischia invece il controllo dei documenti di viaggio ad ogni incrocio e finisce, così, di doversi preoccupare soprattutto di avere le carte in regola, indipendentemente dai reali scopi del viaggio e dalla effettiva utilità di quelle carte nel contesto complessivo dell’azione. Se l’intero sistema, pertanto, non è coerente al suo interno, i principi restano tali ed in luogo del dirigente manager si può confidare, se tutto va bene, su un dirigente “eroe”. Per di più, le norme sullo spoil system non sembrano fatte per stimolare la nascita e la crescita di dirigenti “eroi”.

Venendo, ora, al caso CNR, che qui rappresento, va rilevato che l’Ente, subito dopo l’approvazione del decreto legislativo 30 gennaio 1999, n.19, si è mosso

decisamente su questa strada ed ha avviato la riprogettazione di una organizzazione amministrativa perfettamente coerente con gli orientamenti espliciti ed impliciti della riforma del settore pubblico. Nel far questo ha avuto cura di tener presenti, conservare e valorizzare quando possibile i propri punti di forza, nonostante un quadro non favorevole della finanza pubblica. Nonostante le critiche, spesso non documentate e quasi sempre ingiustificate, non si può non riconoscere oggettivamente all'ente una forte disponibilità di capacità professionali (tecnico-scientifiche e giuridico-amministrative) e relazionali: il CNR ha una forte tradizione di apertura - non solo alla comunità scientifica, ma anche alle esigenze espresse dalle amministrazioni, dal sistema produttivo e dal territorio - che, se può forse apparire ancora insufficiente, è senz'altro superiore a quella di altri enti. Essa deriva dalla sua storia specifica, ed ha dato all'ente una flessibilità ed una capacità di adattamento sorprendente e per molti versi esemplare, tanto da essere riuscito a mantenere una immagine esterna, a livello nazionale ed internazionale, non del tutto deteriorata nonostante normative non favorevoli e un periodo ormai lungo di stanziamenti insufficienti. Il CNR ha così risposto ad un insieme di circostanze oggettivamente non favorevoli impostando una serie di azioni, in grado di far leva sui propri punti di forza, rivolte a realizzare una amministrazione snella, dinamica ed agguerrita, che possa soprattutto essere di supporto, con efficienza, efficacia, flessibilità e tempestività, all'enorme sforzo richiesto al personale, ai ricercatori ed alla rete scientifica per adattarsi alle nuove circostanze, reperire nuove fonti finanziarie e mantenere comunque lo standard di eccellenza scientifica.

Gli aspetti principali del nuovo modello organizzativo del CNR possono riassumersi in cinque punti. Il primo consiste in una nuova attenzione sui processi essenziali allo svolgimento della missione assegnata all'ente ed al raggiungimento dei

suoi obiettivi. Il secondo riguarda l'introduzione della cultura della responsabilità e del controllo di gestione e lo sviluppo della capacità di assumere impegni rispetto al risultato atteso, di orientare le azioni, coordinare e valutare i processi. Il terzo si riferisce ad una forte integrazione tra direzione strategica (Presidente e Consiglio Direttivo) e direzione esecutiva e gestionale (Direttore Generale e strutture operative), mentre il quarto si basa sul graduale sviluppo di un sistema di direzione basato sulla delega, sul coinvolgimento creativo e sulla valorizzazione delle risorse umane. L'ultimo punto si riferisce alla gestione del cambiamento, che richiede un forte coordinamento centrale, il coinvolgimento delle persone, il potenziamento della dirigenza sulla base di responsabilità e verifiche precise; per questo è stato migliorato il sistema di comunicazione interna, facendo anche uso di tecnologie intranet, in modo da rendere chiaro a tutti che per tutti si è aperta una fase di grandi opportunità e di potenzialità di crescita, ma anche di attenta valutazione delle prestazioni e dei risultati. Nell'implementazione della nuova organizzazione il CNR ha drasticamente ridotto il numero di direzioni e dirigenti; ha concentrato gli organi di ricerca in poche grandi strutture dotate di forte autonomia scientifica, amministrativa, gestionale ed operativa, con notevole massa critica ed in grado di competere a livello internazionale; ha aumentato il numero di ricercatori; ha introdotto nuovi e migliori meccanismi di selezione della dirigenza scientifica che si avvalgono anche del contributo della comunità scientifica internazionale. E' stato uno sforzo gigantesco, ancora non perfettamente compiuto, che ha coinvolto il personale a tutti i livelli. Il CNR è ora una macchina migliore, allineata sugli standard internazionali; ma è una macchina ormai senza carburante; le macchine ferme per troppo tempo, o che si fanno funzionare per molto tempo a basso regime, finiscono con il deteriorarsi.

Ora, a distanza di appena quattro anni, il Governo ha deciso di procedere ad una ulteriore riforma del CNR. Il nostro Paese ha certamente bisogno di riforme, ma anche di metabolizzare quelle che ha appena avviato, come ha invocato lo stesso Capo dello Stato. Sommare gli stress non è una buona medicina, né per gli individui né per le istituzioni. Ed è anche illusorio ritenere che tutto possa risolversi modificando i modelli organizzativi, se non si ha una chiara strategia in materia scientifica e tecnologica alla quale commisurare i modelli organizzativi medesimi.

Sicuramente tra qualche anno, con la serenità che dà il trascorrere del tempo, emergeranno le responsabilità di ciascuno.