

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

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

## **Intervento del Vice Segretario Generale Min. Plen. Giampiero Massolo**

### **“Il Ministero degli Esteri: l'innovazione possibile”**

Il Ministero degli Esteri sconta purtroppo da troppo tempo un'errata percezione nel panorama della Pubblica Amministrazione italiana: quella legata ad un'immagine di gelosa difesa della tradizione, di tutela degli impalpabili e felpati meccanismi della diplomazia, insomma di quanto più lontano possa esserci da una visione innovativa del governo degli interessi pubblici e dalla “*modernizzazione e gestione per obiettivi*”, per restare al tema del nostro incontro odierno.

In realtà, la Farnesina è - per sua stessa natura - molto più esposta di quanto non si creda alla sfida dell'innovazione e della qualità dei servizi e proprio sul terreno più difficile: il confronto internazionale con diplomazie di altri Stati e più in generale con sistemi pubblici di elevata efficienza, con cui dobbiamo continuamente competere per tutelare gli interessi del Paese. Siamo inoltre direttamente giudicati dai connazionali e dalle nostre imprese all'estero, che paragonano i nostri uffici diplomatici e consolari con quelli degli altri Paesi, e con gli stessi servizi pubblici del luogo in cui vivono e operano: pensate insomma a dover competere, almeno come immagine, con la pubblica amministrazione francese o svedese e, per di più, sul loro stesso terreno. Non è proprio compito scontato... Siamo, dunque, magari per forza di cose, in un certo senso *naturalmente* aperti agli stimoli di cultura manageriale, alle esperienze organizzative, alla valorizzazione delle “migliori prassi” che identifichiamo ogni giorno con la nostra presenza diretta all'estero.

In questi ultimi anni, il Ministero degli Esteri ha prodotto un notevole cammino di modernizzazione. Abbiamo acquisito una nuova struttura organizzativa, attraverso un'articolazione funzionale mista, geografica e tematica, che ha consentito una più chiara definizione dei compiti e dei responsabili nella gestione dei temi di politica estera. Abbiamo investito nelle risorse umane, dedicando alla formazione e

riqualificazione professionale importanti risorse finanziarie ed introducendo nuovi moduli formativi: dalle “*comunicazioni interpersonali e lavoro di gruppo*” alla “*qualità e formulazione di proposte di miglioramento*”, alle “*relazioni con il pubblico*”, alla “*gestione dei progetti*”, alla “*innovazione nella gestione*”. Abbiamo realizzato un ampio programma di informatizzazione, con un’eccezionale disponibilità di *personal computers*, un generalizzato accesso ad Internet ed una quasi totale gestione telematica delle comunicazioni (uno dei risultati è stato il crollo del consumo di carta, diminuito dell’80% in tre anni, da 17 tonnellate annue a meno di 3). Abbiamo puntato sulla razionalizzazione delle risorse, umane e finanziarie, e sulla semplificazione delle procedure: la semplificazione è una delle “parole chiave” in questi giorni alla Farnesina, e non solo fra i dirigenti, ma anche fra funzionari ed impiegati di ogni livello. Una apposita casella di posta elettronica, [semplice@esteri.it](mailto:semplice@esteri.it), dalla scorsa primavera consente a tutti i dipendenti, a Roma e nella nostra rete di Ambasciate e Consolati, di presentare concrete proposte al nucleo di semplificazione del Ministero. Abbiamo fatto della deregolamentazione una priorità, inviando all’esame del parlamento un apposito disegno di legge che innova e delegifica molti aspetti dell’attività ministeriale.

Queste modifiche, questa modernizzazione organizzativa, questa informatizzazione “a tappe forzate”, questo aggiornamento del personale ci hanno in definitiva preparato ad affrontare la più profonda modifica che ha avuto luogo agli Esteri negli ultimi anni. Quella delle mentalità e dei metodi di lavoro, secondo i noti principi che hanno guidato nello scorso decennio la riforma di tutta la Pubblica Amministrazione italiana: responsabilità dei dirigenti per il raggiungimento degli obiettivi e controllo dei risultati.

Può sembrare concettualmente difficile, almeno per la diplomazia, immaginare obiettivi di politica estera concretamente verificabili. Ed in effetti, anche un autorevole esperto di Pubblica Amministrazione, come il Prof. Carlo D’Orta, ha avuto modo di riconoscere che il Ministero degli Esteri svolge “*funzioni ed attività assolutamente non comparabili con quelle di un’impresa*” e che dunque i relativi “*prodotti*” non sono “*misurabili, salvo eccezioni, in termini economici o quantitativi*”.<sup>1</sup> Si tratta certamente di una riflessione tutto sommato comune a molti colleghi della Farnesina – e, per la verità, a molti Ministeri degli esteri dei nostri principali *partners* - con la quale abbiamo dovuto coesistere, e che non ha reso facile l’avvio del processo di “gestione per obiettivi” al

---

<sup>1</sup> “*Le risorse finanziarie ed organizzative per l’esercizio delle nuove funzioni della Regione*” Prof. Carlo D’Orta, 1 giugno 2001

Ministero degli Esteri. Eppure, in qualche modo, siamo riusciti a conciliare la funzione diplomatica – intesa come promozione globale all'estero del sistema Italia e dei suoi variegati interessi, politici, economico-commerciali, culturali, di tutela dei connazionali - con la ricerca di una maggiore “managerialità” dello stesso diplomatico, e più in generale, della dirigenza e dei quadri della Farnesina. Ad esempio, già da tempo, ogni Ambasciatore o Console o Direttore di Istituto di Cultura è tenuto a presentare all'inizio del suo mandato un programma di lavoro, con chiari obiettivi per la sua azione, sui quali sarà periodicamente chiamato a dar conto dei risultati. Così come abbiamo ovviamente introdotto, nell'ultimo biennio, i noti strumenti di pianificazione strategica e di valutazione di risultati connotati allo sviluppo del *new public management* che si sta affermando anche in Italia. Il cambiamento cui si è dato inizio, su impulso dell'apposita Direttiva del Presidente del Consiglio, è del resto l'unica strada per guidare le pubbliche amministrazioni verso modalità operative sempre più ispirate agli obiettivi e ai risultati e verso una crescente cultura di valutazione dell'attività svolta e dei servizi resi. Credo che al Ministero degli Esteri si sia ormai raggiunto il “livello critico” di consapevolezza che ci consentirà di procedere lungo questa strada con sempre crescente convinzione e partecipazione.

Si è trattato, e ancora si tratta, di un enorme sforzo di aggiornamento, di una vera e propria rivoluzione “filosofica”, dei cui limiti attuali dobbiamo però essere consapevoli, alla Farnesina e probabilmente anche in altre Amministrazioni. E questo non tanto e non solo perché, come osservavo prima, il governo della cosa pubblica, ed in particolare quello delle relazioni internazionali, sfugge ad un sistematico tentativo di “concretezza” e “quantificazione” nella misurazione degli obiettivi. Quanto piuttosto perché, volendo parafrasare il titolo di un eccellente saggio di Pierluigi Celli,<sup>2</sup> dobbiamo stare attenti a non nutrire la dirigenza pubblica di una sorta di “*illusione manageriale*”. Per essere del tutto chiari, non possiamo mutuare sino in fondo i modelli organizzativi e di gestione per obiettivi tipici di schemi aziendali e privatistici, senza dotare nel contempo il dirigente pubblico delle stesse potenzialità e della stessa flessibilità nell'uso delle risorse umane e finanziarie.

Conosciamo ad esempio tutti, per esperienza diretta, la vischiosità che oggi è tornata a caratterizzare la gestione del rapporto di pubblico impiego. Ad una stagione che molto aveva promesso, con la cosiddetta “privatizzazione” del rapporto di lavoro, si è succeduta nella seconda parte degli anni '90 una fase di progressivo ritorno ad una capillare contrattazione sindacale, che disciplina in misura invasiva anche materie sulle

quali la decisione dell'Amministrazione deve potersi ispirare unicamente ai classici criteri di economicità, efficacia ed efficienza. Per il Ministero degli Esteri, l'esempio tipico – purtroppo in senso deteriore – è costituito dai trasferimenti all'estero: oggi, credetemi, è talvolta una vera e propria impresa riuscire ad inviare il funzionario giusto nella giusta sede all'estero.

Né dobbiamo dimenticare un ulteriore fortissimo vincolo per il dirigente pubblico: l'impossibilità di valutare periodicamente e sistematicamente il proprio personale, collegandone i percorsi di carriera ai meriti effettivi ed incentivandone la professionalità. Senza troppa enfasi, credo che reintrodurre adeguati meccanismi di valutazione delle prestazioni del personale appaia oggi come una delle priorità più rilevanti per modernizzare realmente la Pubblica Amministrazione italiana.

Vi sono ovviamente altre gravi cause di squilibrio che rendono, per il dirigente pubblico, quantomeno precario il rapporto fra risorse disponibili ed obiettivi da perseguire. Basti pensare all'istituto del *part-time* nel pubblico impiego, che spesso finisce per rendere una risorsa umana assai difficilmente utilizzabile e certamente aumenta le rigidità gestionali. In un contesto di blocco virtualmente totale delle assunzioni - che non consente margini di flessibilità nel ricorso al mercato del lavoro – gli spazi di razionalizzazione delle risorse umane si riducono così ancor più drasticamente.

Su di un altro versante, immagino di “sfondare un ... portone”, più che una porta, se ricordo che conserviamo un sistema di contabilità di Stato di impostazione ottocentesca, fatto di montagne di documentazione in originale, di timbri su timbri, di ridotti margini di manovra fra diversi capitoli di bilancio, di una rigida compartimentazione delle spese. Una cultura del cambiamento nella Pubblica Amministrazione italiana deve necessariamente passare da una profonda riforma della contabilità, dotando il dirigente – compreso il diplomatico, e soprattutto il diplomatico all'estero - di una ben più ampia discrezionalità di spesa, ovviamente nell'ambito delle risorse che gli sono date.

In definitiva, dobbiamo essere pronti ad investire nel cambiamento: le riforme si fanno solo dotandosi di procedure e mezzi realmente adeguati. Solo allora potremo essere realmente sicuri del successo di una “gestione per obiettivi” che sia concretamente, per dirla con Osborne e Gaebler<sup>3</sup>, anche una vera e propria “gestione”

---

<sup>2</sup> “*L'illusione manageriale*”, Pierluigi Celli – Laterza, 1997

<sup>3</sup> David Osborne e Ted Gaebler: “*Reinventing Government Programme*” USA, 1992

per risultati”, così come già delineata nel programma americano di “*Reinventing Government*”.<sup>4</sup> Anche la “gestione per obiettivi” ha infatti dei limiti: individua un traguardo, una mèta finale, che però può essere formulata artificialmente a livello basso per essere certi del successo. E che non sempre incide realmente sulla qualità dei servizi che dobbiamo fornire, ma che risponde a regole prevalentemente “quantitative”.

La “gestione per risultati” implica invece un più complesso e raffinato livello di analisi, una chiara percezione delle priorità dell’Amministrazione e del contesto in cui si colloca, ed una valutazione dei risultati stessi che si collega direttamente al livello di soddisfazione del cittadino. Una gestione che enfatizza – come ha avuto modo di ricordare lunedì scorso in un suo articolo Luigi Tivelli – il processo di comunicazione e di dialogo fra utente e Amministrazione, per creare (anche grazie all’informatica) un rapporto più continuo, trasparente e fecondo fra lo Stato e il cittadino. In altri termini, non una gestione “autoreferenziale”, pronta e confezionata per anestetizzare i rischi e l’impatto, ma una valorizzazione anche qualitativa del ruolo del dirigente e in ultima analisi della stessa Pubblica Amministrazione in cui opera. Credo sia questa la vera sfida che ci aspetta e dobbiamo esserne fin d’ora coscienti.

---

<sup>4</sup> Iniziativa coordinata negli anni ’90 dal Vice Presidente Al Gore e dal Prof. Stone, assistito da 200 esperti economisti analisti di bilancio ripartiti per le varie competenze settoriali