

La revisione della spesa: per un discorso sul metodo

Gianfranco Rebori*

Abstract

A partire dal 2011, in Italia sono stati istituiti una serie di programmi formali di revisione della spesa, coordinati da diversi responsabili. L'articolo esamina criticamente, nel profilo del metodo, le due esperienze che hanno assunto maggiore rilievo anche perché si sono distinte per avere reso esplicito l'approccio concettuale adottato. È possibile contrapporre la visione top down, che connota l'approccio ispirato da Piero Giarda, ministro del governo Monti, rispetto al metodo del Commissario Carlo Cottarelli, più orientato in senso partecipativo. Nella prospettiva dell'orientamento di interventi futuri, è però forse più utile sottolineare la possibile complementarità delle due esperienze di spending review. Considerando, inoltre, quanto può essere appreso dai processi di riconfigurazione di sistemi organizzativi complessi, operati da grandi imprese internazionali, e in Italia da alcuni sistemi sanitari regionali, si sviluppano alcune riflessioni sull'esigenza di andare oltre la revisione della spesa. Economie e risparmi consistenti possono derivare solo da riconfigurazioni strutturali dei sistemi di amministrazioni, orientate anche al miglioramento dei servizi e all'innovazione. Progetti di questo tipo si possono realizzare in spazi strategici e inter-organizzativi definiti, garantendo adeguate risorse professionali e di management a supporto del cambiamento.

Keywords: *revisione spesa, riforme amministrative, change management, progettualità organizzativa*

* Università Liuc Carlo Cattaneo

Introduzione

I programmi di “revisione della spesa pubblica” costituiscono ormai un tema permanente del dibattito politico-istituzionale nel nostro Paese. Figure di commissari per *la spending review* sono state istituite per legge (con diverse denominazioni formali) a partire dalla grave crisi finanziaria del 2011. In tale ruolo si sono succedute persone dotate di rilevanti competenze professionali, con profili di “tecnici” e a volte di “tecnici-politici”. Le proposte presentate ai decisori ultimi sono state tuttavia solo parzialmente attivate, tanto che la maggior parte dei commentatori rileva un sostanziale fallimento delle politiche di revisione della spesa. La responsabilità viene di conseguenza generalmente attribuita alla resistenza dei leader politici, anche di diverso orientamento, rispetto a prospettive “forti” di taglio della spesa.

Questo articolo non intende approfondire le ragioni di tale fallimento, vero o presunto che sia, ma affronta invece la questione del metodo dei programmi di revisione della spesa; esamina quindi l'impostazione metodologica adottata dai commissari che hanno esplicitato un ragionamento in questo senso; e sviluppa una proposta per un diverso approccio più attento alle caratteristiche organizzative e sistemiche delle pubbliche amministrazioni in una prospettiva evolutiva.

1. Gli antecedenti e le diverse versioni della spending review

nell'esperienza italiana

Programmi formali di revisione della spesa sono stati introdotti in Italia nell'ultimo decennio, traendo ispirazione da esperienze estere di *spending review* e in particolare da quella britannica degli anni '90 e dei primi anni 2000.

Antecedenti importanti non sono mancati, come la commissione tecnica per la Finanza pubblica (Ctff), istituita nel 2007 dal ministro dell'economia e delle finanze Tommaso Padoa Schioppa, esperienza che ebbe però breve vita per la caduta del governo Prodi II, all'inizio del 2008.

Successivamente, la crisi finanziaria del 2011 innescò una ripresa della tematica, con la decisione del presidente del consiglio dei ministri, Mario Monti, di affidare al ministro per i Rapporti col parlamento, Piero Giarda, la delega alla *spending review*. Nell'aprile del 2012 Giarda presentò un rapporto sull'argomento; quasi contemporaneamente, il d.l. 52/2012 istituiva un comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica e un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni

e servizi, individuato nella persona di Enrico Bondi. Già nel luglio del 2012, il d.l. 95 dava seguito alle analisi del commissario tagliando la spesa per consumi intermedi e introducendo obblighi di riduzione delle spese per le diverse amministrazioni. La situazione di emergenza e la brevità del tempo disponibile obbligarono tuttavia all'applicazione di misure di contenimento di specifiche classi di spesa in base a parametri di valenza generale (producendo una versione più sofisticata dei cosiddetti tagli lineari, già da lungo tempo attivati dai governi precedenti).

Nel 2013, il d.l. 69 rivide e ampliò il ruolo e i poteri del commissario rispetto a quelli contenuti nel d.l. 52/2012. Dopo la breve parentesi di Mario Canzio (gennaio-maggio 2013), venne nominato Carlo Cottarelli nella posizione di commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica per la durata di un triennio. La sua esperienza si esaurì però nell'ottobre 2014 e si succedettero poi altri commissari: Yoram Gutgeld (dal marzo 2015, affiancato per un periodo da Roberto Perotti) e poi Laura Castelli e Massimo Garavaglia, dall'aprile 2019.

Nell'arco di meno di 8 anni si sono quindi succeduti 6 diversi riferimenti per la guida del processo (contando anche Giarda, che non era formalmente commissario). In pratica, si tratta di 6 diverse versioni, che configurano distinte concezioni e interpretazioni.

Solo in due casi, tuttavia, c'è stata un'esplicita elaborazione e comunicazione di un modello concettuale: Giarda e Cottarelli sono stati i riferimenti. Le altre versioni si sono distinte per un approccio pragmatico, volto all'individuazione di specifiche spese da contenere (Bondi e Gutgeld), oppure non hanno avuto il tempo per operare chiarimenti di metodo (Canzio, mentre Castelli e Garavaglia sono attualmente in fase iniziale).

L'analisi che segue è quindi riferita ai due approcci condotti da Giarda e Cottarelli.

2. La revisione della spesa nella “versione Giarda”

2.1 Le modalità adottate

Il d.l. 95 del 6 luglio 2012, poi convertito dal parlamento nella legge 7 agosto 2012, n. 135, recava il titolo “disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”. Oltre a dare applicazione alle misure di riduzione della spesa proposte dal commissario Bondi, questa norma esprimeva nel suo stesso titolo l'idea di fondo del processo di revisione della spesa sviluppata più ampiamente da diversi interventi e relazioni del ministro Piero Giarda.

In quella fase, il governo Monti ha esposto sul suo sito i diversi passaggi di una revisione della spesa concepita come un percorso (una road map nella terminologia adottata) che si sviluppa nel tempo, attraverso una serie di provvedimenti definiti e attuati in fasi successive, inserendosi nel solco aperto dal decreto “Salva Italia” (n. 201 del 6 dicembre 2011).

Uno di questi documenti (Giarda, 2012) identifica “riduzione delle inefficienze” e “modifiche di confine” quali distinte componenti del processo di revisione della spesa che “si differenziano per il diverso mix di obiettivi strategici, aggiustamenti dell’esistente, attacco alle inefficienze”.

Il primo passo, “più semplice e meno controverso”, ridefinisce i modi di essere dell’intervento pubblico senza modificarne i confini, attraverso: a) l’eliminazione degli sprechi; b) le innovazioni nell’organizzazione della produzione in modo da ottenere risparmi di spesa.

Il secondo passo affronta la ridefinizione dei confini dell’intervento pubblico “progettando una riduzione del suo territorio”. Questo aspetto

Si avvia con la rivisitazione dei presupposti che avevano originato l’interesse della politica in una particolare attività e che avevano portato alla decisione dell’intervento pubblico, sia esso un intervento che si traduce nella produzione di servizi pubblici o un intervento indiretto che si concretizza nel finanziamento di attività svolte da altri enti o da operatori privati.

Nell’ambito di questo secondo tipo di misure, si distinguono: “(C) interventi con impatto marginale sui confini dell’intervento pubblico, che determinano azioni o attività perseguibili anche nel breve termine; (D) misure che attaccano i confini dell’intervento pubblico e richiedono di decidere se un’attività possa essere mantenuta all’interno del settore pubblico, o se debba essere rimandata per intero verso il settore privato dell’economia”.

Giarda non fa mancare un colto riferimento a un’immagine tratta dall’opera lirica (Giarda, 2012): “poiché i tempi richiedono slogan, si può dire in sintesi che la spending review ripropone un aggiornamento dei tre versetti delle streghe del Macbetto verdiano: *reduce*: riduci gli sprechi – voce (A); *reorganize*: riorganizza le attività e le istituzioni pubbliche (voce (B); e riordina i confini dell’intervento pubblico (voce (C), *retrenching*: restringi, con varia intensità i confini del settore pubblico (voce D)”.

Si vede quindi come la “filosofia Giarda” di revisione della spesa prevedesse una pluralità di funzioni che possono essere poste “in ordine crescente di impegno e di complessità politica”, arrivando a includere il contrasto alle anomalie del sistema

di finanza pubblica e anche “il riordino del sistema di rapporti finanziari centro-periferia”

L'ordine in questione viene così esplicitato:

1) polizza assicurativa rispetto all'ambizioso obiettivo del risanamento del sistema di finanza pubblica italiana, una funzione questa che il governo ha già dichiarato di riconoscere; 2) restituire un minimo di flessibilità alla politica di bilancio, liberando qualche risorsa per progetti, attività, iniziative dirette a contrastare le condizioni di difficoltà che imprese e famiglie stanno sperimentando come conseguenza delle cattive condizioni in cui l'economia e la società italiana si trovano, vivendo il loro quarto anno di recessione economica; 3) dare il via ad iniziative di contrasto a qualcuna delle anomalie del nostro sistema di finanza pubblica, tra le quali stanno in via prioritaria: (i) l'efficienza organizzativa nella vita ordinaria dell'amministrazione pubblica, a livello centrale, regionale e locale; (ii) l'ammodernamento delle strutture di produzione dei servizi pubblici dell'amministrazione centrale; (iii) il riordino del sistema di rapporti finanziari centro-periferia, inclusivo dei rapporti finanziari con le autonomie speciali (Giarda, 2012).

Questa visione allargata della problematica di finanza pubblica porta a comprendere questioni strutturali, come la soppressione di enti pubblici e il riordino degli enti territoriali, nell'ambito delle “direttrici di azione di governo” derivanti da provvedimenti originati dall'emergenza, e finalizzati tra l'altro ad evitare un aumento delle aliquote Iva (e a provvedere ad altre urgenze contingenti quali la questione “esodati” e il terremoto di maggio 2012).

L'anomalia italiana avrebbe le sue radici, del resto, nel troppo forte scarto tra l'uniformità delle funzioni assegnate a tutti gli enti e la disomogeneità delle rispettive dimensioni; questo rende inadeguata l'intelaiatura strutturale che presiede alla distribuzione territoriale dei servizi:

L'anomalia italiana sta [...] in due fatti. Il primo è quello della uniformità delle funzioni assegnate a tutti gli enti. Il secondo che i territori delle province, molto diversi tra di loro per popolazione, superficie e orografia, sono stati tradizionalmente adottati dallo Stato per costituire sui loro territori i centri di gestione e controllo della sua attività (Giarda, 2012).

Queste stesse anomalie erano state del resto già considerate dai precedenti governi e tenute presenti durante la gestazione delle norme sul federalismo fiscale; la metafora “dell'albero cresciuto storto della finanza pubblica” era ben descritta tra l'altro dalla relazione del governo alle camere del 10 giugno 2010 (in ottemperanza alla legge 42 del 2009). E le successive manovre finanziarie durante la gestione Tremonti del Mef avevano già anticipato quel mix disordinato tra tagli “lineari” della spesa e tentativi di interventi strutturali che ritroviamo nella spending review del Governo Monti.

Su quest'ultima ha inciso certamente l'ambizione di superare la logica dei tagli lineari, individuando la leva fondamentale nell'istituzione del "commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi" e nei conseguenti articoli del decreto che pongono regole nuove per acquisti, appalti, contratti e forniture varie. Proprio qui ci si attendeva un fattivo inizio di un processo "intelligente" e graduale di razionalizzazione delle strutture che impiegano risorse pubbliche.

La volontà di cambiamento impressa dal governo Monti rispetto alle pratiche consolidate del funzionamento delle amministrazioni si è probabilmente scontrata nei primi mesi con la rigidità delle strutture ministeriali di riferimento; la scelta di partenza era stata quella di basare l'azione di governo sulle competenze professionali già presenti nelle amministrazioni centrali, evitando di attivare altre risorse e competenze che avrebbero gravato sui costi e probabilmente attirato critiche sul governo "dei tecnici". Di fronte alle difficoltà sorte nelle strutture, si è così individuato un rimedio accettabile e difendibile puntando sull'inserimento di questo commissariato, subito affidato a una figura di riconosciuto prestigio e di grande esperienza nel risanamento di aziende e organizzazioni complesse, come Enrico Bondi.

Al commissario è stata così demandata la funzione operativa, con obiettivi di risparmio immediato da conseguire applicando criteri consolidati; mentre il ministro Giarda ha inquadrato l'intervento in una visione più ampia e in una prospettiva di riforma strutturale del sistema pubblico.

2.2 Qualità specifiche e limiti

L'aspetto essenziale che caratterizza l'impostazione della revisione della spesa adottata con il coordinamento del ministro Piero Giarda è quindi il suo inserimento in una visione ampia delle problematiche della finanza pubblica e anche delle distorsioni presenti nel sistema delle pubbliche amministrazioni; tale visione è ispirata e sostenuta da un'analisi approfondita di carattere scientifico ed è arricchita dall'esperienza non solo di studio ma anche di governo maturata nel tempo dal suo principale proponente. Da questo connotato essenziale discende la concezione della revisione della spesa come processo da attuare in più tappe, con un allargamento progressivo dell'intervento dai temi dell'efficienza e del risparmio a quelli della messa in discussione del perimetro del settore pubblico e quindi della trasformazione strutturale.

Questo approccio consente di ricomprendere nell'orizzonte complessivo del percorso di revisione programmato gli interventi, in ottica di breve periodo e quindi di immediato conseguimento di risultati di risparmio, affidati al commissario Bondi,

ma anche una serie di provvedimenti legislativi di carattere più marcatamente progettuale e strutturale, di attuazione più complessa in tempi necessariamente non brevi. Così, con le stesse norme inerenti la revisione della spesa, come il già citato decreto “Salva Italia”, hanno trovato avvio riforme di molto maggiore rilievo, come l’aggregazione dei piccoli comuni e soprattutto il più complesso riordinamento delle province, con il contenimento del loro numero, e con tutti i riflessi non solo sulle amministrazioni provinciali ma sulla struttura delle amministrazioni periferiche statali.

Questa forte caratterizzazione progettuale consentiva di dare seguito anche ad analisi ed elaborazioni, come quelle contenute nei documenti già richiamati del Mef collegati alla legge 42 del 2009 e all’iniziativa del ministro Tremonti, ricomprendendole in un contesto riformatore unitario.

La “versione Giarda” risente quindi di una marcata impronta di disegno riformatore dell’intero sistema amministrativo; un progetto necessariamente definito e impostato dal centro, per le modalità stesse che lo hanno portato a maturazione, segnate dall’urgenza e dall’emergenza.

L’intento di segnare una forte discontinuità con il passato ha subito però l’ingabbiamento nel percorso definito dalle manovre finanziarie del periodo immediatamente precedente, ma anche e soprattutto dalla concezione e cultura delle riforme amministrative che caratterizza l’approccio delle amministrazioni centrali e in particolare del Mef.

Lo strumento stesso del decreto legge, adottato per i diversi provvedimenti, sia di impatto immediato che di riforma più ampia, si è rivelato incoerente rispetto alla natura di questo secondo aspetto; così, i ricorsi delle regioni alla corte costituzionale, unitamente al diffuso malcontento suscitato in tutto il mondo delle autonomie, hanno finito per fermare l’attuazione del disegno di trasformazione del sistema delle amministrazioni.

Nato dall’emergenza, questo percorso di spending review si è trovato così impostato nelle modalità e nel metodo in una netta relazione di continuità con le precedenti manovre di finanza pubblica, che le strutture del Mef avevano elaborato sotto la guida dei precedenti governi. Di fronte a questioni di grande complessità sotto i diversi profili del diritto, dell’economia e finanza, dell’organizzazione, l’intento riformatore è stato segnato e marcato dalla logica e dagli strumenti propri delle burocrazie centrali, della loro cultura, esperienza e prassi consolidata nel tempo.

Alla fine, l’impronta centralistica e l’incoerenza segnalata hanno proiettato la loro ombra sulla difficile fase di attuazione dei provvedimenti di legge, innescando ai

vari livelli reazioni opportunistiche e difensive in grado di pregiudicare l'efficacia di quei processi realizzativi da cui dipende il conseguimento di effettive economie e della stessa "invarianza dei servizi ai cittadini".

Questa stessa espressione suona peraltro ambigua in provvedimenti che ambiscono andare oltre una razionalizzazione, perché da una seria trasformazione di ampi sistemi amministrativi ci si deve attendere un risultato dinamico non una semplice conservazione dello stato precedente dei servizi; un'innovazione degna di questo nome (come insegnano tante esperienze del mondo delle imprese) deve produrre variazioni importanti anche nella qualità dell'offerta, modificare il sistema dei servizi, eliminando il superfluo e migliorando ciò che è prioritario.

L' "approccio Giarda" ha avuto il merito di allargare l'orizzonte della revisione della spesa a questioni di grande importanza e complessità, come il riordinamento e "taglio" delle province, l'accorpamento dei piccoli comuni, la riorganizzazione delle strutture statali al centro e sul territorio.

Ma il modo stesso in cui sono stati normati questi aspetti, dal decreto "Salva Italia", al decreto di luglio 2012 e alla sua conversione di agosto, fino ai provvedimenti successivi di ordine attuativo, ha corso troppo in fretta, intervenendo con norme generali, definite e imposte dall'alto e dal centro.

È mancato senz'altro il coinvolgimento di tutto il mondo delle autonomie, anche di quegli attori decentrati che erano sensibili ai problemi sollevati e potevano divenire utili e fattivi agenti del cambiamento; ma sono mancati anche quegli approfondimenti e quelle analisi tecniche, gli studi di fattibilità, i progetti pilota, i programmi di azione, o piani industriali, che in altri paesi hanno sostenuto ristrutturazioni del sistema pubblico di pari incidenza.

Il carattere centralistico è stato accentuato e aggravato anche da una dinamica temporale accelerata che privilegiava i tagli lineari sui trasferimenti rispetto a soluzioni più meditate e mirate e penalizzava in particolare le autonomie con il rinvio di quasi tutti gli interventi strutturali sulle amministrazioni statali al 2013 e 2014, quantificati come risparmi effettivi, mentre le riduzioni ai trasferimenti verso gli enti locali e le regioni operavano dal 2012 ed erano precisamente quantificati per l'intero triennio.

C'è stata anche un'evidente caratterizzazione conservativa sotto il profilo culturale; taluni aspetti apparentemente marginali (anche nel peso economico), quali la riduzione-eliminazione di amministratori esterni in enti e società e loro sostituzione con funzionari pubblici, gli ostacoli posti per le figure di dirigenti a contratto temporaneo, la stessa eliminazione delle unità speciali di missione alla presidenza

del consiglio e come le limitazioni poste a tutta una serie di uffici, osservatori e comitati di interesse per terzo settore, volontariato e non profit, hanno manifestato nel loro insieme un appiattimento sulla dimensione della burocrazia pubblica di ogni diversità, anche di tipo culturale e nonostante fosse priva di reale incidenza sulla finanza pubblica.

3. La revisione della spesa nella “versione Cottarelli”

3.1 Le modalità adottate

Diverso è stato l’approccio di Carlo Cottarelli, che ha potuto valersi di un ampio programma di lavoro, riferito ai tre anni previsti dall’articolo 49-bis del d.l. n.69 del 2013 (decreto del “Fare”) per l’attività del commissario. Il programma è stato esposto in un documento discusso e approvato dal comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica il 19 novembre 2013. Il programma è aperto dalla precisazione che

Il lavoro del commissario ha due obiettivi principali: 1. condurre la Rs delle amministrazioni pubbliche e società controllate (come definite all’art. 49-bis del Decreto del “Fare”) per il periodo 2014-16. 2. istituzionalizzare il processo di Rs in modo che diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche. Il fine di queste attività è la modernizzazione delle procedure e modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche in modo da fornire servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile per il contribuente.

Gli obiettivi per il triennio sono stati indicati con chiarezza: per l’aspetto quantitativo, i risparmi di spesa attesi sono quantificati in 3,6 miliardi nel 2015, 8,13 nel 2016 e 11,3 a decorrere dal 2017, con possibilità di risparmi addizionali di cui valutare l’opportunità in sede politica. Come obiettivi qualitativi si riprende il concetto di “invarianza dei servizi ai cittadini” della fase Monti-Giarda, affermando che “l’essenza di una Rs è il raggiungimento di certi obiettivi di spesa mantenendo una elevata qualità dei servizi pubblici”. Fermo restando la focalizzazione sui guadagni di efficienza, si porta attenzione anche a questioni di “perimetro” (individuazione di programmi di spesa a bassa priorità i cui benefici non giustifichino il costo per il contribuente), ma anche alla possibilità di includere proposte che portino a un miglioramento della qualità, a parità di spesa.

Nel documento programmatico trova spazio l’esplicitazione di una metodologia di lavoro (Tav. 1), improntata al coinvolgimento dell’“intera amministrazione pubblica” attraverso un “gruppo di base”, con ruolo di coordinamento, e gruppi di lavoro per temi specifici, individuati “in verticale” (per grandi centri di spesa, come i ministeri) e “in orizzontale” (per tematiche, come gli acquisti di beni e servizi).

Tav. 1 Metodologia (Fonte: programma di lavoro del Commissario straordinario)

1. In linea con l'esperienza internazionale e al fine di aumentarne il grado di responsabilità, l'intera amministrazione pubblica sarà coinvolta direttamente nei lavori della RS.
2. Il commissario opererà sulla base delle indicazioni fornite dal comitato interministeriale e, più in generale, dal Governo, cui spetta l'indirizzo e il coordinamento della RS, a cominciare dalla definizione degli obiettivi quantitativi di risparmio da perseguire, svolgendo un ruolo attivo e propositivo.
3. In concreto, le attività di RS verranno organizzate nel modo seguente:
 - i. Il commissario sarà coadiuvato da un "gruppo di base" formato da una decina di persone, tratte dal settore pubblico senza costi aggiuntivi per la pubblica amministrazione, con ruolo di coordinamento delle attività, conduzione di lavori analitici e promozione delle attività della RS anche attraverso presentazioni pubbliche.
 - ii. Intorno al gruppo di base si formeranno gruppi di lavoro su temi specifici organizzati sia "verticalmente" (per centri di spesa, per esempio ministeri) che "orizzontalmente" (per tematiche, per esempio acquisto di beni e servizi).
 - iii. Ad ogni gruppo di lavoro verrà assegnato un chiaro mandato in termini di temi da coprire (vedi sezione sui "temi" della RS) e precise scadenze.
 - iv. I gruppi di lavoro saranno a composizione mista, includendo rappresentanti dei centri di spesa, della ragioneria generale dello stato, del gruppo di base della RS e, se disponibili a titolo gratuito, accademici o altri soggetti qualificati. Risulterà essenziale per i gruppi di lavoro consultare e ricevere il contributo delle parti sociali.
 - v. Ogni gruppo di lavoro avrà un "coordinatore" che, per i gruppi che coprono le attività ministeriali, sarà un rappresentante del ministero. Il coordinatore sarà il responsabile principale del gruppo di lavoro e lavorerà a stretto contatto con il commissario. Il commissario manterrà indipendenza di giudizio rispetto all'attività dei gruppi di lavoro.
 - vi. I gruppi di lavoro potranno formare, se necessario, "tavoli" per considerare problemi specifici.
4. Uno stretto coordinamento delle attività di RS è essenziale, anche al fine di evitare il proliferare di iniziative non coordinate che interferiscano con l'azione sistematica e organica della RS. A questo fine potrebbe essere creato un comitato di coordinamento della RS che comprenderebbe il commissario, un vice ministro (o sottosegretario) per ministero, e rappresentanti degli enti territoriali. In alternativa, il coordinamento potrebbe essere esercitato direttamente dal comitato interministeriale e dalla presidenza del consiglio.
5. Il gruppo di base definirà una metodologia precisa per contabilizzare i risparmi di spesa in modo omogeneo tra i diversi gruppi.

In base a questa impostazione metodologica, subito dopo la riunione di insediamento del dicembre 2013 sono stati attivati:

- 9 gruppi di lavoro "orizzontali", riferiti alle seguenti tematiche: beni e servizi; immobili; organizzazione amministrativa; pubblico impiego; fabbisogni e costi standard; costi della politica; qualità delle spese di investimento; società partecipate pubbliche centrali; società partecipate pubbliche locali.

- 17 gruppi di lavoro verticali, riferiti alle seguenti strutture: a. presidenza del consiglio dei ministri; b. ministeri (economia e finanza; sviluppo economico; lavoro e politiche sociali; giustizia; affari esteri; istruzione, università e ricerca; interno; ambiente; infrastrutture e trasporti; difesa; politiche agricole e forestali; beni e attività culturali e turismo; salute; c. amministrazioni locali (regioni -escluso sanità e trasporti; province; comuni).

Per ciascuno dei 26 gruppi di lavoro elencati, il commissario ha definito un documento di mandato, indicante i temi da trattare e la tempistica da rispettare. Un esempio, riferito al gruppo “orizzontale” n. 3 – organizzazione amministrativa, è riportato nella Tav. 2.

Tav. 2 Organizzazione della pubblica amministrazione
Mandato del gruppo di lavoro per la revisione della spesa (Rs)

- Definire, entro fine febbraio 2014, un primo gruppo di misure che portino a risparmi di spesa distribuiti nel periodo 2014-2016. Potranno essere considerate anche proposte che, pur non portando a riduzioni di spesa rilevanti per la pubblica amministrazione, migliorino la qualità dei servizi per i cittadini (per esempio semplificazioni di procedure).
- Predisporre, per le misure proposte, le iniziative amministrative o legislative necessarie per la loro attuazione. Sarebbe preferibile presentare simultaneamente le misure proposte e le iniziative di attuazione. Se ciò non fosse immediatamente possibile, i documenti dovrebbero essere predisposti entro la fine di marzo. In ogni caso, le misure devono essere definite in modo sufficientemente dettagliato.
- Seguire nel periodo successivo alla approvazione del relativo provvedimento l'implementazione delle misure.
- Definire entro la fine di luglio un secondo gruppo di misure che non è stato possibile identificare nella prima parte dei lavori, con i relativi testi normativi da preparare comunque entro metà settembre.
- Vista l'ampiezza dei temi trattati, il gruppo di lavoro potrà avvalersi di sottogruppi e, in generale, di ulteriori esperti (disposti a contribuire a titolo gratuito).
- Le misure proposte includono sia misure che conducano a una riduzione dei costi a parità di servizi e all'eliminazione di attività non prioritarie, che misure di miglioramento della qualità dei servizi.
- I seguenti temi dovranno essere discussi (questa lista non deve essere considerata come esaustiva e altri temi specifici potranno essere considerati):
 1. Revisione e razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni centrali. Ordinamento e dimensione appropriata di ministeri, dipartimenti e/o direzioni generali, uffici di staff e uffici di linea; rapporto tra politica e amministrazione, dirigenti e funzionari; rapporto tra personale di back-office e front-office; eventuale unificazione di funzioni gestionali omogenee (personale, contabilità);
 2. Razionalizzazione e riordino della amministrazione periferica. Concentrazione (con limitate eccezioni) dei servizi periferici delle amministrazioni centrali nell'ufficio territoriale dello stato;

3. Razionalizzazione di funzioni condivise da più amministrazioni centrali (mediante segnalazione ai gruppi verticali della Rs di duplicazioni e sovrapposizione di attività). Principi di coordinamento di attività amministrative contigue. Riduzione di concerti, intese, nulla-osta;
4. Riordino, accorpamento, privatizzazione o scioglimento delle agenzie e delle autorità di regolazione e vigilanza, razionalizzazione dei modelli organizzativi, della governance e dei rapporti con il governo e i ministeri di riferimento;
5. Internazionalizzazione delle amministrazioni e razionalizzazione dei rapporti con l'unione europea e gli organismi internazionali;
6. Digitalizzazione dei processi mediante il completamento dell'agenda digitale: dematerializzazione (es. fattura elettronica), generalizzazione del cedolino unico. Piena integrazione di informazioni e banche dati (es. anagrafe nazionale). Razionalizzazione di strutture e organismi che si occupano di Ict nella Pa.
 - Gli importi dei risparmi dovranno essere identificati sia nei loro effetti immediati che nei loro effetti di medio e di lungo periodo, sotto due ipotesi: (i) invarianza del personale e (ii) uscita del personale reso ridondante dalla misura introdotta (vedi allegato 1)
 - I risparmi dovranno essere calcolati prendendo come base di riferimento il quadro di finanza pubblica e i relativi stanziamenti definiti dalla legge di stabilità del 2014. In altri termini, le misure dovranno essere addizionali rispetto a quelle già previste, o implicite, in tale legge, compreso quelle necessarie per l'implementazione dei tagli lineari incluse nella legge (verrà successivamente trasmesso un documento metodologico).
 - Potranno anche essere proposte misure che comportano un aumento per spese prioritarie, che di norma non potranno superare il 25 per cento dei risparmi di spesa proposti a regime (allegato 2). Questi risparmi comprenderanno, per esempio, spese inizialmente necessarie per ottenere risparmi nel medio termine.

Il documento di mandato era corredato da due allegati: il primo costituito da una tabella predisposta per l'indicazione di un elenco dei risparmi di spesa previsti per ognuna delle proposte formulate dal gruppo, riferiti distintamente agli anni 2014, 2015, 2016 e alla situazione a regime, distinguendo anche la componente di risparmi con occupazione invariata e quella con "riduzione del personale in esubero"; il secondo nella forma di un modulo contenente possibili proposte di aumenti di spesa per iniziative prioritarie proprio in rapporto alla qualità.

Come si vede, il mandato di questo gruppo di lavoro era estremamente ampio, comprendendo in pratica tutto lo spettro dei risparmi possibili derivanti da provvedimenti di riorganizzazione estesi all'intero sistema delle amministrazioni pubbliche, centrali, regionali e locali. Programmi di mandato analoghi, spesso altrettanto impegnativi, sono stati definiti per tutti i 26 gruppi. Le tabelle allegate, con l'indicazione delle specifiche misure e dei rispettivi risparmi di spesa programmati, erano le medesime per tutti i gruppi.

I tempi del percorso previsto erano molto contratti: a partire dalla riunione di avvio del programma a metà novembre 2013, il commissario si attendeva che i gruppi di lavoro

elaborassero un primo gruppo di misure comportanti risparmi, possibilmente corredate anche dalle “iniziative amministrative o legislative necessarie per la loro attuazione” e comunque definite in modo sufficientemente dettagliato, entro febbraio 2014, per provvedere entro luglio 2014 a un secondo gruppo di misure “con i relativi testi normativi da preparare comunque entro metà settembre”.

Posso portare diretta testimonianza di come è proceduto effettivamente questo gruppo di lavoro sull’organizzazione della pubblica amministrazione, al quale ho direttamente partecipato.

La prima convocazione per l’insediamento del gruppo è avvenuta in tempi rapidi, precisamente per il 17 dicembre 2013, presso il dipartimento della Funzione pubblica, cui faceva capo il coordinamento delle attività, inizialmente nella persona del capo di Gabinetto; l’orario stabilito, le 17:00, non favoriva particolarmente i partecipanti non residenti a Roma, come chi scrive e alcuni altri di Milano o Bologna. I partecipanti avevano aderito come “volontari”, senza previsione di compensi, né rimborsi spese; ed erano stati in genere sollecitati ad aderire in quanto funzionari pubblici o esperti esterni noti al dipartimento. Di fatto, risultavano presenti alla prima riunione circa 15 persone, tra i quali diversi docenti universitari di varie discipline, alcuni dirigenti di livello intermedio del Mef, funzionari della banca d’Italia, dell’Istat, della presidenza del Consiglio; partecipavano anche alcuni esperti informatici operanti in società private. Nell’incontro furono definiti alcuni temi prioritari, in relazione ai quali si affidarono incarichi di istruttoria a sotto-gruppi di esperti.

Una seconda riunione fu poi convocata e tenuta l’8 gennaio 2008, con maggiore dispiegamento di tempo, per la condivisione degli approfondimenti realizzati. Il 15 gennaio il gruppo fu ancora convocato per una presentazione di dati a cura di esponenti dell’Istat. Il 30 gennaio si tenne un’ulteriore riunione con inizio alle 10:30. Il 13 febbraio il gruppo si riunì ancora e concluse i suoi lavori il 25 febbraio, con la presentazione di alcune relazioni destinate al commissario Cottarelli; contemporaneamente, si era insediato il nuovo ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione, Marianna Madia. La lettera con cui il capo di gabinetto del precedente governo ringraziava i partecipanti al gruppo per “l’utile contributo per l’ammodernamento della pubblica amministrazione del nostro Paese” recava la stessa data del 25 febbraio. Nella lettera si affermava anche: “con la presentazione in data odierna delle proposte elaborate dal nostro gruppo di lavoro, abbiamo proficuamente concluso la prima fase del programma che ci eravamo prefissi.”

Il cambio di governo avvenuto nel febbraio 2014 non ha portato all’immediata interruzione del programma di revisione della spesa; però, risulta che i gruppi di lavoro non sono stati più convocati dopo il compimento della prima fase, con la redazione dei rapporti previsti dal rispettivo mandato entro il termine stabilito di fine febbraio. Sul sito *revisionedellaspesa*.

gov.it risultano presenti documenti redatti da 20 gruppi sui 26 totali; la pubblicazione è avvenuta tuttavia solo nell'aprile 2015, dietro sollecitazione di organi di stampa, dopo che il commissario era già cessato dal suo incarico.

In data 27 marzo 2014, il commissario Cottarelli ha presentato un documento di “proposte per una revisione della spesa pubblica 2014-2016”, contenente 72 slide, dichiarando di tenere conto dei contributi dei gruppi di lavoro e del gruppo di base ma “in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”.

Il commissario, assistito dai collaboratori del gruppo di base, ha proseguito nella sua attività nei mesi successivi, presentando al governo ulteriori proposte, fino alla cessazione dell'incarico, intervenuta il 31 ottobre 2014, quando Carlo Cottarelli è stato designato dal *governo Renzi* per un incarico al *fondo monetario internazionale*.

3.2 Qualità specifiche e limiti

L'esperienza condotta dal Commissario Cottarelli si caratterizza per una serie di elementi che la rendono unica, proprio sotto il profilo del metodo, rispetto alle altre versioni della spending review sperimentate in Italia.

Innanzitutto, per l'impostazione partecipativa, definita dall'intreccio di un approccio bottom up, secondo l'espressione usata dallo stesso commissario, con i numerosi gruppi di lavoro che hanno coinvolto circa 500 funzionari ed esperti, e l'impulso dal centro impresso dall'iniziativa diretta del commissario, sostenuta dal gruppo dei suoi diretti collaboratori e dal supporto di Mef e Rgs. Questo rappresenta un deciso distacco dalle esperienze precedenti, incentrate su analisi condotte da nuclei ristretti di specialisti.

C'è in questo anche un intento formativo ed educativo, derivante dall'obiettivo programmatico di istituzionalizzare il processo di revisione della spesa, integrandolo nella programmazione finanziaria secondo il dettato della riforma del 2009.

Il triennio del regime commissariale viene così concepito come una fase di sperimentazione e impianto di un metodo destinato a divenire prassi abituale e quasi routinaria; per questo serve coinvolgere come protagonisti un ampio gruppo di soggetti, atti a divenire punti di riferimento e agenti di cambiamento per gli sviluppi successivi.

Diverse caratteristiche della fase di avvio appaiono funzionali a questo disegno: Cottarelli dispone di un orizzonte triennale, ma imprime un'accelerazione iniziale molto forte; i tempi per i primi risultati sono ravvicinati, 2-3 mesi per le prime proposte dei gruppi di lavoro; si stabilisce un formato preciso, con la rigidità di un modulo formale, di una tabella con dati e tempi precisi sui risparmi previsti; una seconda fase, da compiere però ancora in tempi ravvicinati, 4-5 mesi, ancora corredata da elementi concreti. C'è consapevolezza

che il progetto deve acquisire credibilità dall'inizio: dato che il cambiamento è di metodo e investe aspetti culturali, occorre acquisire una legittimazione rapida, dimostrando efficacia e concretezza.

Se in questo ci sono semplificazioni e una certa rigidità, si opera però uno sforzo anche di flessibilità: si apre così a proposte di aumento delle spese per definite priorità, nell'ottica di non perdere di vista gli obiettivi di miglioramento della qualità degli interventi pubblici.

Come contraltare, ci sono una serie di limiti. La figura del commissario è abbastanza isolata, come lui stesso ha riconosciuto in più occasioni, tra l'altro in un'intervista al Corriere della Sera in cui ha dichiarato:

Una cosa che mi ha reso molto difficile il lavoro - a parte le difficoltà politiche di fronteggiare certi temi, ma quelle ci stanno - è stato il mondo burocratico romano (Severgnini, 2014).

Cottarelli si impegna in prima persona anche nella comunicazione: interviste alla stampa, un sito per la revisione della spesa, un blog del commissario. Troppi impegni convergono alla fine su di lui; i collaboratori sono pochi, per lo più part time o con contratti di lavoro precari. La rete è estesa, ma è poco innervata da risorse, è debole la sua intelaiatura. Quindi il basso investimento in risorse e i tempi rapidi obbligano a scelte affrettate; i gruppi nascono per adesioni spontanee, sono improntati al volontariato, hanno debole supporto organizzativo. Nel gruppo da me frequentato questi aspetti sono emersi chiaramente; c'è stato impegno e motivazione, con forte spinta volontarista, e questo ha consentito di presentare una serie di relazioni abbastanza approfondite in tempi brevi. Tuttavia il sostegno tecnico e il coordinamento è stato debole; strada facendo si sono affacciate nuove figure di coordinamento che non avevano seguito direttamente i primi passi del gruppo; e non è mai stato possibile interloquire direttamente con il Commissario, nonostante l'importanza del mandato affidato.

4. Oltre la spending review: l'esigenza di una completa

riconfigurazione organizzativa

4.1 Integrare i due approcci: visione sistemica e coinvolgimento diffuso

Le due impostazioni esaminate, ricondotte alle figure emblematiche di Giarda e Cottarelli, si presterebbero quindi a una contrapposizione dal punto di vista del metodo: un approccio dall'alto, il primo, dotato di una visione allargata, consapevole delle incoerenze e delle storture del sistema complessivo, che individua la revisione della spesa come leva per una

riforma di ampia portata; un approccio teso a suscitare energie diffuse, il secondo, dal basso, quindi coinvolgendo una rete di figure professionali interne alle amministrazioni, innervata anche da esperti esterni, ma imperniato sull'impulso esercitato dalla figura centrale che coordina il progetto.

In entrambi i casi, la revisione della spesa non costituisce qualcosa di episodico, che si attiva per fronteggiare un'emergenza, ma rappresenta l'occasione per ottenere un risultato durevole: si tratta per Giarda di una correzione sistemica che modifica il perimetro e la struttura del settore pubblico; per Cottarelli, dell'istituzionalizzazione di un processo destinato a divenire una prassi continuativa che coinvolge l'intero spettro delle pubbliche amministrazioni.

I limiti individuati sono speculari rispetto a queste caratteristiche: il primo metodo risente di un'impostazione centralistica che non riesce a coinvolgere gli attori locali e periferici; il secondo attiva collaborazioni diffuse ma non dispone di risorse e poteri sufficienti a valorizzarne il potenziale e subisce il condizionamento degli schemi cognitivi e motivazionali prevalenti nelle amministrazioni.

Questi limiti sono stati del resto individuati da un'analisi svolta prevalentemente sul terreno concettuale e logico; perché l'interruzione di entrambe le esperienze è avvenuta per motivi soprattutto politici, prima ancora che tali distonie avessero tempo e modo di manifestarsi completamente.

Guardando le cose in prospettiva futura, più che contrapporre i due approcci, può essere interessante e utile valorizzare il contributo offerto da entrambe le pur brevi esperienze, nell'ottica di una loro possibile integrazione che risponda contemporaneamente all'esigenza di coerenza sistemica e a quella di coinvolgimento di una gamma ampia di soggetti e quindi di potenziali agenti del cambiamento.

Da un'integrazione di questo tipo, che combini l'ottica progettuale con l'attenzione al change management, può derivare anche una maggiore considerazione dell'aspetto organizzativo, in una prospettiva allargata al sistema e non solo alle singole amministrazioni. È utile tenere conto in questo senso delle tendenze emergenti nei processi di riconfigurazione delle organizzazioni complesse.

4.2 Le tendenze organizzative emergenti nelle grandi imprese

È interessante osservare le esperienze di riconfigurazione organizzativa nel contesto delle grandi imprese; sotto la pressione competitiva della globalizzazione, la ricerca di maggiore efficienza porta ad attraversare nuove frontiere della progettazione organizzativa, lavorando soprattutto sulle sinergie tra le diverse aree di attività.

Le imprese internazionali si sono spesso snellite, hanno diminuito i livelli gerarchici (delaying), hanno contenuto anche il grado della diversificazione produttiva, privilegiando le attività correlate rispetto a quelle del tutto differenti per tecnologie e mercati di riferimento.

Però, il management di vertice non ha allentato la presa e il controllo sull'organizzazione, ma ha potenziato la strumentazione di governo con scelte innovative, rispetto all'accentramento e decentramento di funzioni. Si sono così modificati nel tempo i rapporti tra le strutture operanti al centro, a diretto supporto del capo azienda (il cosiddetto livello corporate, o "quartier generale"), e le unità organizzative che gestiscono linee di prodotto e si confrontano direttamente con i mercati (le business unit).

Gli studi sull'evoluzione nel tempo dei team manageriali di vertice nelle multinazionali americane hanno rilevato che nel corso di due decenni, a partire dagli anni '90, la numerosità di questi team è mediamente raddoppiata. Il dato medio è passato da 5 a 10 figure di manager inclusi nel top team (Guadalupe, Li & Wulf, 2014).

Ma l'aspetto più interessante è che tre quarti di questo incremento è stato coperto dai cosiddetti manager funzionali operanti a livello corporate.

Cosa fanno questi manager di funzione, che si distinguono dai general manager a capo delle business unit? Appartengono a due distinte categorie: sono preposti a funzioni legate al prodotto, come marketing, ricerca & sviluppo, vendite e produzione; oppure sono a capo di funzioni amministrative, come è il caso per finanza, servizio legale, risorse umane, information technology, pianificazione, comunicazione e pubbliche relazioni.

Questo secondo tipo di funzioni hanno caratteristiche e dispongono di competenze più generalizzabili; mentre le competenze richieste per le funzioni legate al prodotto hanno maggiore specificità, sono meno esportabili da un contesto all'altro. Di conseguenza sono proprio le funzioni in senso lato amministrative a essere più frequentemente centralizzate nel quartier generale.

Le strutture e i manager del quartier generale svolgono compiti delicati e complessi, sono impegnati nell'attuazione delle strategie, nel controllo, nella gestione dei flussi informativi verticali e orizzontali, nella definizione del sistema di prezzi interno, nella regolazione dei sistemi di remunerazione, più in generale nel sostenere la collaborazione e cooperazione tra i diversi centri di responsabilità (Foss, 2019). In sostanza, fanno molto di più che fornire servizi e supportare il top management team; ne fanno parte come braccio operativo e finiscono per intervenire continuamente su variabili importanti dell'organizzazione in ottica progettuale. Costituiscono un legame tra il top management team e il resto dell'organizzazione e questo significa che contribuiscono a

strutturare i processi decisionali, a definire le metriche per le performance aziendali, a impostare i sistemi premianti e curarne il funzionamento (Foss, 2019).

Il progredire della digitalizzazione, inoltre, accresce ulteriormente l'influenza del quartier generale perché questo dispone di informazioni più penetranti e tempestive su tutto il sistema aziendale; ma, ne rende ancor più delicato il ruolo nell'affrontare e risolvere tutta una serie di incertezze e di dilemmi che attengono alle modalità prescelte per bilanciare accentrato e decentramento nei rapporti con le business unit. Al di là degli aspetti tecnici, emergono rilevanti questioni di ordine relazionale, inerenti alla collaborazione, all'interazione sociale, alla fiducia reciproca (Schmitt, Decretton & Nell, 2019).

Emerge quindi un hardware del quartier generale, costituito dagli aspetti fisici e strutturali, ma anche un software rappresentato dall'architettura sociale e dall'atmosfera relazionale e comunicativa del sistema (Sharer, 2019; Lunnan *et al.*, 2019).

Le tendenze richiamate si traducono quindi nell'accresciuta importanza di ruoli manageriali di integrazione, coordinamento, intervento sui flussi informativi e sulla loro "armonizzazione" rispetto alle diverse esigenze del centro e della periferia; questi dirigenti restano distinti dalla figura di vertice (il capo azienda) e contribuiscono alla connessione con il resto dell'organizzazione; questo implica il ricorso a competenze manageriali di qualità in parte nuova ma anche un incremento quantitativo delle risorse professionali destinate a questo tipo di ruoli, che può trovare compensazione in un minore fabbisogno per altri tipi di ruoli direzionali.

Ciò contrasta con le diffuse, ma purtroppo ingenuie, idee sui benefici ottenibili attraverso la semplice aggregazione o fusione di strutture, con la riduzione del numero dei ruoli di vertice e il conseguente risparmio.

Le grandi imprese modernamente organizzate ottengono economie intervenendo invece nelle aree di interazione tra le diverse strutture, ribilanciano accentrato e decentramento decisionale e per questo si valgono in genere di top management team differenziati al loro interno e più numerosi.

4.3 L'esempio di alcuni sistemi sanitari regionali

Le tendenze esaminate possono sembrare molto lontane dal contesto delle nostre amministrazioni. Ma, se si osserva quanto sta avvenendo nell'ambito di alcuni sistemi sanitari regionali del nostro Paese, si riscontra qualche convergenza.

Il sistema sanitario nazionale rappresenta probabilmente la componente del settore pubblico italiano più avanzata dal punto di vista manageriale, quantomeno con riguardo alle regioni che si sono date nel tempo un'impostazione più evoluta, come è il caso tra le altre di Veneto, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna.

Il sistema delle aziende, agenzie, enti del sistema sanitario nazionale è articolato nelle regioni su due livelli, con modalità che configurano nella sostanza un centro (quartier generale), che coordina, e una serie di entità operative che offrono servizi (si tratta, al di là delle diverse denominazioni, di aziende ospedaliere e di altri enti di servizi con competenze su porzioni di territorio). Il quartier generale si identificava per tradizione con l'assessorato regionale preposto al settore sanitario, con la sua struttura burocratico-amministrativa. Il fenomeno emergente, che assume ormai contorni netti soprattutto in due regioni, Veneto e Toscana, consiste nell'attivazione di entità di coordinamento centrale distinte dall'assessorato, dotate di uno specifico connotato come centrali di management di sistema.

La Toscana ha istituito per legge, dal 2015, l'agenzia Estar, come "centro di supporto regionale tecnico-amministrativo", operante al fine di semplificare e standardizzare attività e procedure nell'ambito del sistema sanitario regionale, di eliminare duplicazioni di funzioni e competenze, di accrescere l'efficienza dei processi di acquisto, di irrobustire e qualificare con un intervento dal centro una serie di funzioni nel campo delle tecnologie dell'informazione, delle tecnologie della salute, delle procedure di gara e della gestione del personale.

Il ruolo di Estar va quindi molto oltre quello di centrale di acquisti e di servizi amministrativi di base, per investire tematiche di alto spessore specialistico e professionale nei settori della logistica e dei magazzini, delle infrastrutture di edilizia ospedaliera, dell'informatica, del management delle risorse umane per arrivare a quel campo di grande fermento innovativo costituito dalle tecnologie della salute.

Questo comporta uno spostamento rilevante di risorse professionali dagli enti del sistema all'Estar, che si configura come potente piattaforma di servizi integrati e che occupa circa 900 operatori, con un numero consistente di dirigenti e di quadri specializzati.

Analogamente, in Veneto, l'azienda Zero, è stata istituita per legge nel 2015, nell'intento di intervenire per la razionalizzazione, l'integrazione e l'efficienza de servizi sanitari, socio-sanitari e tecnico amministrativi, con l'attribuzione di funzioni su scala regionale di pianificazione e controllo, di centralizzazione degli acquisti, di selezione del personale, di supporto alla formazione manageriale, di progressiva razionalizzazione del sistema logistico, di gestione delle infrastrutture di information technology.

L'azienda Zero si vale di un comitato dei direttori generali delle organizzazioni sanitarie, con funzioni di coordinamento tra le proprie attività e quelle delle organizzazioni sanitarie e dispone di una dotazione organica prevista di circa 300 unità.

Questo tipo di configurazione organizzativa costituisce un modello di riferimento cui si sono ispirate altre regioni come Liguria e Friuli Venezia Giulia; mentre Lombardia

ed Emilia Romagna hanno da tempo posto in atto modalità più complesse, ma che comunque implicano l'accentramento di una serie di funzioni in strutture centrali dotate di uno spiccato orientamento manageriale.

È soprattutto attraverso questo ordine di innovazioni che i sistemi sanitari regionali hanno risposto alle forti pressioni per il contenimento della spesa; ma hanno orientato questo cospicuo sforzo di riconfigurazione organizzativa anche per affrontare le sfide poste dall'innovazione tecnologica e rispondere a bisogni sempre più pressanti.

La riorganizzazione delle funzioni a livello centrale ha portato così a superare l'assetto tradizionale delle burocrazie regionali (le strutture degli assessorati) per darsi delle strutture di coordinamento concepite in chiave manageriale.

Già negli anni precedenti all'avvio di queste esperienze, i sistemi sanitari regionali avevano saputo rispondere alla crisi finanziaria che li aveva coinvolti con misure di risanamento, differenziandosi per rispondere meglio alle realtà locali: complessivamente, negli ultimi 15 anni la riduzione di posti letto negli ospedali pubblici ha superato il 20%; la degenza media dei ricoveri si è dimezzata; il controllo di budget degli erogatori pubblici e privati è diventato molto più puntuale; misura plurime di razionalizzazione si sono diffuse (Tanese, 2018).

Ma con il 2015, anche con il traino delle esperienze citate, si è ormai aperto un "terzo ciclo dell'aziendalizzazione" nella sanità, con nuovi assetti dei sistemi e nuove prospettive anche per il management (Tanese, 2018).

L'idea di conseguire economie mediante la mera aggregazione di strutture preesistenti, come le aziende ospedaliere, si rivela solo un aspetto di transizione che racchiude "trappole" e rischi. La vera frontiera è il management di sistema, nel senso di ricerca di risposte a quella capacità di governo al livello del sistema regionale della sanità che è mancata in passato, ed è poi faticosamente cresciuta soprattutto in alcune realtà, e che è più affine alle logiche e agli strumenti della governance di grandi gruppi aziendali che non alla tradizionale funzione amministrativa e di mero indirizzo programmatico svolta dalle regioni (Tanese, 2018).

Ma quanto sta avvenendo nella sanità può indicare una via anche per altri settori della pubblica amministrazione.

4.4 Oltre la revisione della spesa

Al di là dei loro limiti, le due esperienze guidate da Giarda e Cottarelli hanno avuto il merito di ampliare l'orizzonte della revisione della spesa, uscendo da una visione meramente contabile-amministrativa e dando rilievo invece all'esigenza di una riforma

strutturale del nostro sistema pubblico. In modo diverso, hanno messo in evidenza che si possono conseguire economie importanti senza sacrificare livello e qualità dei servizi soltanto mettendo in discussione l'assetto strutturale del nostro sistema pubblico.

Infatti, risparmi rilevanti si possono realizzare soprattutto intervenendo sulle aree di interazione tra enti diversi, sulle sinergie possibili tra diverse amministrazioni, operando quindi per linee trasversali e orizzontali, più che per approfondimenti verticali all'interno di singole organizzazioni. Questo trova conferma negli esempi riportati di grandi imprese e di servizi sanitari regionali.

È sicuramente necessaria una progettualità sistemica, sostenuta da una visione d'insieme, dall'analisi delle tendenze in atto e dalla consapevolezza delle storture ereditate dall'esperienza passata che è necessario correggere; ed è altrettanto importante inserire gli interventi prospettati in un programma di change management capace di coinvolgere e motivare gli attori di base. Servono quindi la progettualità, il coordinamento e l'impulso centrali, come anche serve la partecipazione diffusa alla periferia. Le due cose non si oppongono, ma sono complementari.

È difficile tuttavia realizzare questa combinazione di approcci dall'alto e dal basso, affrontando le problematiche del sistema delle amministrazioni pubbliche nella sua interezza. Le due diverse versioni della spending review esaminate si sono trovate a cimentarsi con l'intero spettro delle amministrazioni e hanno così entrambe sofferto per la sproporzione tra la dimensione dell'oggetto del proprio intervento e le risorse disponibili, quindi le conoscenze specifiche, le competenze professionali, l'energia, i tempi, per impostarlo e condurlo.

Gli stessi esempi delle imprese internazionali e del settore sanitario evidenziano che l'efficacia dei processi di riorganizzazione è legata a un rafforzamento del team manageriale incaricato di funzioni di coordinamento, sostenute da competenze specialistiche, rispetto a insiemi di organizzazioni distinte; l'entità di attività e di strutture da governare e riorganizzare può essere ampia, ma comunque di una dimensione non completamente sproporzionata rispetto alle risorse del team che opera al centro.

È certamente possibile prospettare un processo efficace di riconfigurazione di un sistema di amministrazioni, orientato al conseguimento di economie e anche a un miglioramento organizzativo nel senso della qualità dei servizi offerti e del recepimento del potenziale innovativo offerto dalle tecnologie; questo però richiede il riferimento a uno spazio strategico e organizzativo ragionevolmente definito e delimitato, quindi gestibile e governabile con le risorse dedicate (Rebora, 2012).

Le suggestioni derivanti dalle esperienze di riorganizzazione delle grandi imprese internazionali e di alcuni sistemi sanitari regionali, più che ispirare nuove soluzioni di

metodo per i processi di revisione della spesa, dovrebbero forse incoraggiare ad affrontare più direttamente la problematica inerente alla necessità di costruire organizzazioni pubbliche meglio rispondenti alle esigenze del tempo odierno e del futuro che si prepara. Proprio la riflessione sulle esperienze degli ultimi anni dovrebbe mettere in discussione il fatto di inserire la problematica di riforma strutturale del sistema pubblico come un semplice aspetto di un complessivo programma di revisione della spesa gestito a livello nazionale.

Si tratta ormai di andare oltre la revisione della spesa, se è vero che servono interventi fondamentali di cambiamento del disegno complessivo dello stato e delle autonomie territoriali, che rendano possibile una sostanziale economia di risorse e nuovi assetti istituzionali e organizzativi a sostegno di politiche pubbliche innovative, combinando un intervento dall'alto, di disegno e progetto del sistema, con uno dal basso che consideri punti di vista e motivazioni degli attori diffusi.

Il problema si può affrontare in ambiti più definiti, in relazione ai quali sia possibile individuare centri di responsabilità per l'elaborazione e la conduzione di progetti di transizione, dotandoli di poteri decisionali e delle necessarie risorse professionali e manageriali.

Un esempio può essere quello della riorganizzazione del sistema delle amministrazioni pubbliche al livello provinciale, con l'intento di razionalizzare in modo coerente e coordinato le strutture e le risorse afferenti all'ente provincia, ai comuni e alle amministrazioni statali periferiche compresi nell'area territoriale corrispondente; tale problematica è stata affrontata sia dai provvedimenti ispirati da Giarda durante il governo Monti, sia nell'ambito di uno dei gruppi di lavoro istituiti da Cottarelli; successivamente è stata oggetto della "legge Delrio" (n. 56/2014) e di una delega compresa nella "riforma Madia" (l. 124/2015), che non ha avuto poi seguito operativo.

Su questo tema, revisione della spesa e interventi di riforma si sono mischiati confusamente; di fatto, gli unici interventi operativi hanno fatto seguito alla legge n. 56, che però in pratica ha operato drastici tagli di spesa lasciando la riforma a mezza strada; così, tra l'altro, uno degli aspetti centrali, quello inerente alle città metropolitane non si è tradotto in una innovazione istituzionale consistente (Vetritto, 2019).

In casi simili, una volta elaborata una visione di fondo, strategico-programmatica, occorre individuare un centro decisionale di riferimento e istituire gruppi di lavoro partecipati da attori locali e supportati da esperti indipendenti per realizzare una progettazione di dettaglio e seguire l'attivazione dei necessari cambiamenti; si potrebbe in questo senso configurare alcuni progetti pilota, in realtà territoriali dotate di diverse caratteristiche, per sperimentare il nuovo assetto, in modo da procedere successivamente a una revisione critica dei progetti e alla loro progressiva applicazione negli altri territori. Si obietterà che

questo richiede tempi lunghi; ma si può facilmente controbattere che la tentata riforma delle province del governo Monti risale al 2012 e la “legge Delrio” al 2014 e che l’attuale situazione resta del tutto insoddisfacente.

È solo un esempio, che si può estendere ad altre realtà. L’aspetto di metodo riguarda il modo di organizzare la progettualità di fronte a problematiche complesse riferite a sistemi di amministrazioni: è difficile ottenere risultati se non si individuano centri di responsabilità in sintonia con l’obiettivo e non li si dotano di risorse (specialmente professionali) proporzionate rispetto all’entità dei processi gestionali e operativi da riconfigurare.

Riferimenti Bibliografici

- Foss, N. J. (2019), The corporate headquarters in organization design theory: an organizational economics perspective, *Journal of Organization Design* 8:8.
- Giarda, P. (2011), *Dinamica, struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Giarda, P. (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica (versione aggiornata a 8 maggio 2012)*, Rapporto, presentato dal ministro con delega al programma di governo, Piero Giarda, al Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012.
- Guadalupe, M., Li, H. & Wulf, J. (2014), Who lives in the C-Suite? Organizational Structure and the Division of Labor in Top Management, *Management Science* 60(4): 824-844.
- Lunan, R., Tomassen, S., Andersson, U. & Benito, G. R. G. (2019), *Journal of Organization Design* 8:12.
- Rebora, G. (2012), *Trasformare le pubbliche amministrazioni. Per un progetto di transizione nell'orizzonte 2020*, LIUC paper n. 260.
- Scharer, K. (2019), Headquarters as hardware and software, *Journal of Organization Design* 8:4.
- Schmitt, J., Decreton, B. & Nell, P. C. (2019), How corporate headquarters add value in the digital age, *Journal of Organization Design* 8:9.
- Severgnini, B. (2014), *L'intervista: Non mi davano neanche i documenti. Le resistenze dei burocrati a Roma*, *Corriere della Sera*, 17 ottobre.
- Tanese, A. (2018), *Il ruolo del management nel Servizio Sanitario. Una storia in tre atti*, Milano: Egea.
- Vetrutto G. (2019), *La "lentissima fondazione" delle autorità metropolitane*, *Rivista Italiana di Public Management*, Vol. 2 - n. 1 2019.