
Dialoghi

In cerca di integrazione dalla programmazione all'implementazione: Il caso della regione Lazio

Michela Arnaboldi* e Andrea Tardiola**

Abstract

La misurazione e gestione delle performance rimane un tema centrale per le amministrazioni pubbliche, nonostante siano passati quarant'anni dal suo ingresso nel mondo politico e manageriale. Le crisi finanziarie hanno inoltre rivitalizzato questo dibattito, stimolando l'approfondimento e la ricerca di pratiche più specifiche. Questo articolo si pone in questo filone e propone uno studio di come i sistemi di programmazione possono incidere sull'organizzazione, focalizzandosi su una particolare situazione: le amministrazioni in crisi finanziaria e gestionale. Diversamente da studi precedenti, che vedono la crisi come monolitica, vengono qui identificate tre macro-fasi – diagnosi e terapia d'urto, terapia, riabilitazione. A livello empirico l'articolo utilizza la metodologia qualitativa dello studio di caso; nello specifico si analizza il caso di regione Lazio e come le leve della programmazione e controllo vengano messe in atto per superare la crisi scoppiata nel 2012. Il caso ha permesso di mettere a fuoco l'uso differenziato delle leve del controllo durante le fasi della crisi, dove la continua

* Politecnico di Milano

** Regione Lazio

calibrazione delle quattro leve diventa, se affrontata in modo costante e diffuso, un esercizio di conoscenza e consapevolezza.

Keywords: *performance management; crisi gestionale; regioni.*

Introduzione

A partire dagli anni '80, l'elaborazione culturale del New public management – Npm (Hood, 1991; 1995) colloca i sistemi di programmazione e controllo all'apice dell'agenda politico-istituzionale, ponendoli come essenziali per cambiare le amministrazioni “burocratizzate”, ispirandosi a modelli privati e di stampo aziendalistico. L'Italia non è stata esente da questo movimento ed in particolare dall'enfasi del Npm sulla performance, vissuta in alcuni casi in versione tecnicistica, in altri casi attraverso un approccio di mera adozione formale. Luci e ombre della “dottrina della performance” non caratterizzano solo il contesto italiano; a livello internazionale l'eterogeneità dei risultati raggiunti ha portato ad interrogarsi sul ruolo dei sistemi, spingendo ad analizzare casi concreti di uso, evidenziando i reali problemi, ma soprattutto analizzando i sistemi di programmazione in modo più ampio e collegato al cambiamento delle amministrazioni stesse. Recenti studi spingono ad un'analisi più completa dei sistemi di programmazione che tenga conto della specifica complessità dell'amministrazione analizzata e del contesto in cui operano (Di Mascio & Natalini, 2018; Cinquini & Grossi, 2016; Hyndman & Lapsley, 2016). Ciò pone una sfida importante a livello metodologico. In primo luogo, cogliere la complessità del contesto e delle implicazioni organizzative richiede una osservazione continuativa e profonda delle amministrazioni; il secondo problema è legato alla validità esterna delle evidenze empiriche e contingenti raccolte.

Partendo da queste sfide, l'obiettivo dell'articolo è analizzare come i sistemi di programmazione possono incidere sull'organizzazione, focalizzandosi su una particolare situazione, ormai sempre più ricorrente: le amministrazioni in crisi finanziaria e gestionale. Diversamente da studi precedenti (Bourmistrov & Kaarbøe, 2017), che vedono la crisi come monolitica, vengono qui identificate tre macro-fasi – diagnosi e terapia d'urto, terapia, riabilitazione (con richiamo alla letteratura di tipo clinico). Attraverso queste tre fasi si analizza come le leve della programmazione e controllo vengano messe in atto in modo differente. Nello studio si ricorre ad un modello teorico di riferimento – il framework di Simons “Le leve del controllo” (Simons, 1995) – allo scopo di verificare come, in un contesto organizzativo in crisi, le quattro leve da esso identificate (diagnostica, interattiva, vincoli, valori) abbiano consentito di trapiantare il superamento delle criticità.

In linea con il dibattito accademico (Hyndman & Lapsley, 2016; Di Mascio & Natalini,

2018), l'analisi è fortemente focalizzata sul caso concreto per ricercare l'applicazione delle leve nel quadro delle specifiche contingenze. Empiricamente l'articolo è basato sul caso della regione Lazio nel periodo che va dal 2013 al 2018, indagando l'arco temporale di un intero mandato di governo regionale.

Il 2013 è stato per regione Lazio un momento di crisi profonda con l'avvio di una nuova legislatura, a seguito della traumatica interruzione anticipata della precedente, a causa delle vicende di cronache connotate come "scandalo Fiorito". Pur con la consapevolezza che non esistono ricette generali, l'astrazione di elementi legati al caso di regione Lazio consente di contribuire a due filoni di letteratura: l'uso degli strumenti di controllo per le pubbliche amministrazioni in crisi, l'uso modulare e dinamico del framework di Simons.

Il seguito dell'articolo è articolato come segue: il paragrafo 2 opera una rilettura dei temi della performance nel contesto del settore pubblico italiano; il paragrafo 3 illustra la prospettiva teorica e la metodologia; il paragrafo 4 presenta i risultati suddivisi in sottosezioni; infine, nel paragrafo 5, vengono delineate le principali conclusioni tratte dallo studio.

1. Traiettorie della performance nel contesto italiano

L'adozione dei sistemi di programmazione e controllo nel settore pubblico è un tema dibattuto sin dalle origini del New public management (Npm). Il Npm ha messo al centro del dibattito politico e accademico la necessità di trasformare le amministrazioni pubbliche, considerate burocratiche ed inefficienti, in organizzazioni più snelle ed efficaci, importando tecniche tipiche del settore privato. In Italia, questo obiettivo di riforma del settore pubblico trova nel celebre "rapporto Giannini" (1979) il momento nel quale l'elaborazione scientifica rompe con la tradizione consolidata del "diritto del procedimento amministrativo". Ciò avvia una lunga stagione dedicata alle tecniche di management, vista come necessità di misurare e controllare l'azione amministrativa attraverso indicatori di produttività, customer satisfaction, e legandoli a un tema più ampio di riforma della gestione del settore pubblico.

Su questo solco interviene l'elaborazione del Npm, intensificata in Italia negli anni '90, con un'autonoma elaborazione che si traduce, relativamente ai sistemi di programmazione, nella riforma del sistema dei controlli del 1999 (d.lgs 286/99). Questo decreto completa un ciclo di riforme che mirano a transitare il settore pubblico da un modello di funzionamento basato sul pervasivo controllo preventivo di legalità degli atti amministrativi, a un modello di controllo direzionale sui comportamenti e sulla valutazione dei risultati gestionali.

Infine, una terza fase di spinta all'introduzione e revisione dei sistemi di programmazione e controllo si ha (attua nuovamente?) a più di dieci anni di distanza, nel 2009, con il d.lgs

150/2009. La cosiddetta “riforma Brunetta”, dal nome del ministro che la promosse, riprende molti temi già toccati precedentemente, ma assume una torsione comunicativa ben differente: se negli anni '90 la sfida della riforma amministrativa veniva ricondotta all'obiettivo del Paese di “entrare nell'euro” (la Pa come leva di sviluppo), nel decennio successivo la riforma diventa l'opportunità per la battaglia contro le amministrazioni inefficienti e il personale “fannullone” (la Pa come ostacolo alla crescita).

Dopo molti anni, i sistemi di programmazione e controllo (o performance management) sono ancora in discussione (Barbato & Turri, 2017; Grossi *et al.*, 2016; Hyndman & Lapsley, 2016): in particolare, si riscontrano tre problemi riconducibili alla loro applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Il primo problema è “l'illusione del diritto positivo”, ovvero l'ipotesi che il solo potere impositivo della legge sia sufficiente a garantire l'implementazione sostanziale (e non formale) e l'uso consapevole degli strumenti di management; la letteratura è ricca di esempi di adozione formali (Modell, 2001) che non hanno inciso sulle organizzazioni. Anzi, questi sistemi hanno, alcune volte, creato lavoro e burocrazia aggiuntiva alle amministrazioni (Arnaboldi *et al.*, 2015).

Il secondo problema è l'eccessiva enfasi sulla misurazione delle prestazioni (performance measurement) anziché sulla gestione delle prestazioni (performance management). Porre attenzione alla gestione delle prestazioni, anziché alla sola misura, è indubbiamente complesso. La gestione delle prestazioni coinvolge primariamente il vertice politico amministrativo, che deve essere in grado di usare gli indicatori per: valutare la compatibilità tra gli obiettivi di indirizzo politico e la capacità dell'organizzazione di generare politiche, servizi e interventi in un determinato arco temporale; valutare tempestivamente i cambiamenti del contesto aggiornandone le priorità e dandone immediata comunicazione.

Infine, un terzo problema collegato alla visione tecnicista della performance, è l'ipotesi, spesso implicita, che gli strumenti non debbano essere personalizzati rispetto alla contingenza delle amministrazioni, ormai molto eterogenea in tutti i paesi. In particolare, dopo le crisi finanziarie degli anni 2000, molti governi si trovano amministrazioni in crescita, altre ancora in piena crisi, altre in fase di uscita dalla crisi. Questa diversità viene ignorata nelle policy, ma è, invece, importante per supportare, da un lato le amministrazioni in crisi, dall'altro per evitare che soluzioni generaliste e spesso accentriche, tipiche della crisi, penalizzino le organizzazioni che si muovono verso la crescita. La contestualizzazione deve inoltre tenere in considerazione la dimensione degli enti e il loro posizionamento geografico. Basti pensare, per rimanere alla sola regione Lazio, come essa si caratterizzi per popolazione pari alla Danimarca e Pil superiore al Portogallo. Questi banali elementi descrittivi lasciano intuitivamente comprendere come le analisi e le soluzioni organizzative per contesti organizzativi di tale taglia debbano essere fortemente declinati sul caso specifico.

2. Metodologia

Al fine di contribuire a un'analisi più profonda e specifica dell'uso dei sistemi di programmazione, questo studio analizza come le leve del controllo vengano messe in atto in modo differente durante le diverse fasi di una crisi, qui identificate in tre stadi: diagnosi e terapia d'urto; terapia; riabilitazione. Ogni stadio viene analizzato richiamando le tipiche categorie tecniche degli strumenti di controllo gestionale, ma arricchiti da ulteriori elementi motivazionali, che evidenziano il passaggio dalla condizione di crisi a quella della ripresa (Weick, 1988). Come evidenziato da Ahrens e Chapman (2004), i sistemi di programmazione non servono solo a controllare ma anche ad abilitare l'azione delle persone. Per comprendere e analizzare questo uso più ampio dei sistemi di programmazione, facciamo qui riferimento al framework di Simons "Le leve del controllo".

Simons identifica quattro leve da attivare in modo adattivo: diagnostica, interattiva, vincoli e valori. La leva diagnostica si riferisce all'accezione più nota dei sistemi di controllo legata agli indicatori, all'identificazione di target, al monitoraggio dei risultati raggiunti e alla rilevazione degli scostamenti tra risultati e target. Se adottata correttamente in fase di programmazione, la leva diagnostica ha l'indubbio vantaggio di tradurre e rendere chiari gli obiettivi organizzativi; in fase di azione di monitorare il loro raggiungimento "a distanza". Infine in fase di analisi la leva diagnostica consente di verificare gli scostamenti tra i risultati attesi (programmati) e i risultati effettivi (consuntivo).

Questa leva rappresenta la fondamento della misurazione delle performance, permettendo di tradurre in indicatori i risultati attesi e le risorse da dedicare alla loro realizzazione. Tuttavia, se usata da sola, rischia di far coincidere lo spazio di azione con ciò che è misurato e misurabile e di favorire l'individualismo organizzativo. I numeri devono essere visti come punto fondamentale, ma iniziale, su cui innescare un processo di analisi e condivisione: qui si innesta la seconda leva dell'interazione.

La leva dell'interazione include i processi formalizzati, ad esempio riunioni di valutazione periodiche, in cui i manager discutono le performance raggiunte o da raggiungere. I controlli interattivi sono la chiave per la fase di valutazione in cui gli scostamenti vengono interpretati e si discute delle azioni future. L'interazione consente di cogliere aspetti che vanno oltre gli indicatori misurati, spesso migliorando la leva diagnostica stessa e favorendo l'apprendimento organizzativo. La leva diagnostica permette ad esempio di tradurre in indicatori la puntualità dei mezzi di trasporto e di confrontare gli indicatori nel tempo, con i risultati attesi o con altre organizzazioni. L'analisi interattiva degli scostamenti consente di cogliere molti aspetti aggiuntivi. Un primo è legato alla scelta degli indicatori, ad esempio l'utilizzo di dati medi complessivi di puntualità può essere utile per accountability esterna generale, ma non è sufficiente per definire interventi puntuali sulla rete. Un secondo beneficio dell'interazione basata sui numeri è rendere visibile le aree di responsabilità congiunta; si pensi ai progetti di digitalizzazione. Spesso vengono

misurati indicatori di realizzazione per le diverse aree coinvolte, ma non viene misurata l'efficacia complessiva verso gli utenti finali. Discutere le due tipologie di performance assieme (efficacia sull'utente ed efficacia/realizzazione dei singoli componenti) spesso fa emergere delle aree dimenticate, perché a metà tra più funzioni organizzative.

La terza leva del controllo è legata al sistema di vincoli dell'organizzazione, ossia dall'insieme di regole e sistemi che supportano i manager nell'identificare e gestire i rischi. Questa leva è storicamente presente nelle amministrazioni burocratiche attraverso leggi e regole generali (si pensi alle strategie di prevenzione dai fenomeni di corruzione). Tuttavia, tale leva rischia di essere utilizzata in modalità statica e formale: si pensi, ad esempio, al "piano di prevenzione della corruzione". Spesso il piano viene adottato con approccio burocratico, ricalcando lo schema del "piano nazionale" formulato dall'Autorità nazionale anticorruzione - Anac, ma senza utilizzarlo come vera leva organizzativa e di analisi/gestione dei rischi, per supportare le persone a comprendere quali azioni sono accettabili e non rispetto alla strategia e al contesto dell'organizzazione.

Infine, la quarta leva dei valori include l'insieme di comunicazioni formali e informali che veicolano la visione e la strategia che il vertice vuole perseguire. Esempi di questa leva sono i documenti programmatici, di mandato e tutte le azioni di comunicazioni per condividere internamente piani, azioni e l'impatto atteso. Seppur difficile da perseguire, spesso considerata retorica nel settore pubblico, la leva dei valori diventa preziosa in fase di cambiamento per veicolare, enfatizzare e reiterare le priorità o la distanza da prassi passate.

Simons sottolinea l'importanza di utilizzare le quattro leve contemporaneamente per avere sistemi olistici, in grado di guidare l'azione quotidiana, di cogliere opportunità, di gestire i rischi, di perseguire una direzione comune. In questo articolo si analizzano queste leve nel caso di regione Lazio, evidenziando come le leve siano state utilizzate nelle tre fasi della crisi con bilanciamento e peso diverso, seguendo un percorso adattivo e di apprendimento.

Dal punto di vista empirico, lo studio della complessità dei sistemi di programmazione, pone sfide importanti a livello metodologico, in quanto è richiesta una osservazione costante e profonda delle pratiche e dell'amministrazione. Questa osservazione quotidiana, oltre ad essere spesso difficile da perseguire dai ricercatori, rischia di incidere sulla astrazione dei casi e quindi sulla loro validità esterna. Per rispondere a questi problemi, il presente studio ha sperimentato una metodologia nuova di accoppiamento tra l'osservazione partecipata (Argyris *et al.*, 1985; Cassell & Johnson, 2006) e lo studio di caso (Yin, 1994). Nello specifico uno degli autori è stato parte del cambiamento del sistema e dell'organizzazione in posizione apicale, avendo visibilità sugli elementi che hanno caratterizzato l'esperienza esaminata. Il secondo autore è esterno al caso, ciò ha consentito un'analisi maggiormente critica delle evidenze empiriche.

La ricerca ha seguito un doppio approccio metodologico. Il primo si fonda sul protocollo degli studi di caso (Yin, 1994) al fine di raccogliere, da parte dell'autore esterno, le informazioni rilevanti. La raccolta dati si è basata su interviste dirette all'autore direttamente coinvolto e ad altri attori di regione Lazio rilevanti per comprendere gli aspetti tecnici e organizzativi del sistema. Complessivamente sono state svolte dieci interviste, ad apicali e manager in posizione intermedia, supportate da domande semi-strutturate. Le evidenze delle interviste sono state, in questa fase, integrate da materiale documentale pubblico e privato, sia relativo al sistema sia relativo alla situazione di crisi.

Il secondo approccio ha messo a confronto i due autori prendendo le mosse dal framework teorico di riferimento: in tale confronto è stato possibile individuare – in modalità dialogica e dinamica – le inferenze che mettevano in connessione il quadro teorico con il caso esaminato. Questa interazione si è svolta attraverso le seguenti modalità: identificazione di schemi di riferimento per sistematizzare le evidenze empiriche (ad esempio la tabella utilizzata nella discussione); brainstorming per analizzare il caso di regione Lazio all'interno degli schemi; scrittura separata dei risultati delle fasi; rilettura e brainstorming su interpretazioni differenti; consolidamento dei risultati.

3. Risultati: Il caso della regione Lazio

Questo paragrafo descrive il caso della regione Lazio percorrendo le fasi della crisi e ponendo in evidenza il ruolo della programmazione e delle leve del controllo.

3.1. Diagnosi e terapia d'urto: la ripresa del controllo

Nel febbraio 2013, regione Lazio avvia una nuova legislatura a seguito della interruzione anticipata della IX per la vicenda nota alle cronache come “scandalo Fiorito”. Sebbene tale vicenda costituisse in sé una gravissima manifestazione di fenomeno corruttivo, l'indagine approfondita della stagione amministrativa, nella quale si era verificato il fenomeno, rivela una coerenza di fondo, anche se negativa, tra l'episodio e alcune prassi organizzative. Si erano nel tempo consolidate pratiche che avevano generato non solo forme di patologica deviazione da parametri di legalità, ma che avevano anche condotto la regione in una condizione di notevole squilibrio finanziario. In questa situazione solo l'assenza di una via ordinamentale per il dissesto delle regioni – a differenza di quanto previsto per gli enti locali – ne ha impedito l'esito.

È importante rilevare come questa situazione non fosse affatto il risultato di una sommatoria di fattori tra di loro disconnessi, bensì di un modello di governance “consapevolmente balcanizzato”. Questo modello, nel corso del decennio avviatosi dopo la riforma del titolo V della costituzione, aveva sedimentato una cultura politica e burocratica orientata al

perseguimento di obiettivi di consenso politico/amministrativo, a scapito delle esigenze di compatibilità finanziaria.

Riletta attraverso le lenti di Simons del controllo, la situazione iniziale era di quasi totale assenza di sistemi di programmazione: non esisteva un sistema diagnostico sostanziale in grado di supportare i decisori e orientare il management; il sistema di vincoli, seppure formalmente vigente come per ciascuna altra amministrazione pubblica, era frequentemente violato sotto il profilo economico-finanziario e, in numerose circostanze (alcune delle quali assurte alla cronaca nazionale), anche nella forma di comportamenti gravemente lesivi dei canoni di legittimità e legalità; il sistema di valori ricorrente era l'utilità "micro-organizzativa", spesso confusa con l'utilità individuale; la leva interattiva era fortemente presente tra gli individui, ma basata su valori opportunistici, fungendo da volano per comportamenti illegittimi.

Queste caratteristiche del sistema di controllo gestionale di regione Lazio, applicate fino al 2012, conducono all'accumulo di un disavanzo tale da esporre l'ente al collasso quando è sottoposto allo stress derivante dagli anni della crisi fiscale europea.

La corte dei conti, nel giudizio di parifica sul rendiconto 2012, fotografa la questione con le seguenti parole: "la regione Lazio si trova da almeno un decennio in stabili condizioni di insolvenza finanziaria, attenuata nel 2013 dal ricorso al c.d. Decreto pagamenti". Anche solo pochi indicatori sono in grado di esprimere efficacemente il quadro da cui si è partiti nel 2013:

- monte crediti con i fornitori al 2012 pari a 13.5 miliardi di euro;
- debiti finanziari (mutui) pari a 9 miliardi;
- tempo di pagamento fornitori a più di mille giorni per il settore sanitario;
- costante riconoscimento del 100% dei risultati raggiunti a tutti i dirigenti regionali.

Questa situazione rappresenta il punto di partenza della fase di diagnosi in cui la nuova giunta Zingaretti, nel 2013, avvia il proprio mandato. Nella contestualizzazione è importante considerare come le elezioni del 2013 si collocassero in un quadro complessivamente controverso sul fronte regionale (si pensi anche alla Lombardia) e al termine di una stagione istituzionale decisamente caratterizzato sul versante delle politiche di "austerità". La giunta Zingaretti avvia il proprio mandato forte della dotazione di strumenti di razionalizzazione amministrativa che nei mesi precedenti erano stati posti in essere dal cosiddetto "governo dei tecnici", ovvero il governo guidato da Mario Monti.

I vertici di regione Lazio mettono in atto strumenti che pongono chiari limiti all'azione gestionale amministrativa verificando che tali limiti siano rispettati: le cosiddette leve

negative di vincolo e diagnostica. Un esempio relevantissimo è il vincolo al pagamento dei fornitori in ordine esclusivamente cronologico di arrivo delle fatture; l'assenza di tale vincolo, precedentemente al cambio di giunta, in una amministrazione con una esposizione miliardaria nei confronti dei fornitori, consentiva un esercizio di discrezionalità ai molteplici pagatori interni che espose ad un altissimo rischio di arbitrio ed evidenti comportamenti opportunistici.

La prima leva messa in atto è quella diagnostica, attraverso cui regione Lazio ha inizialmente preso consapevolezza della situazione di partenza. La diagnosi fu agevolata da una ispezione del Mef-Rgs che, con riferimento al quinquennio 2008-2012, analizza nel dettaglio la gestione finanziaria e delle risorse umane, solleva numerosi rilievi alla gestione finanziaria e alle risorse umane (con rilevanti contestazioni che determinano apertura di procedimenti per danno erariale); il referto di questa ispezione costituirà, nel 2013, un'utilissima due diligence per importare la revisione di alcuni dei più importanti processi di lavoro.

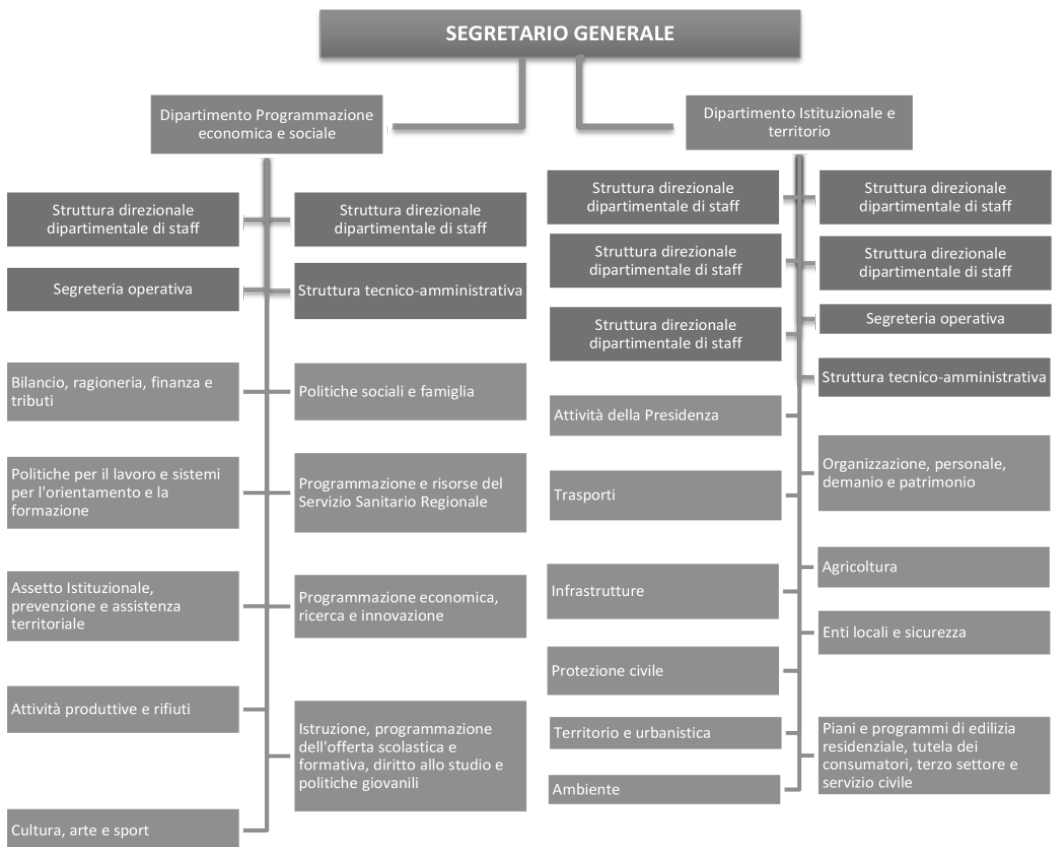
Tuttavia, l'elemento centrale della terapia d'urto è stata l'interruzione della leva interattiva invisibile con cui operavano e cooperavano, a volte in modo tacito, i numerosissimi centri decisionali dispersi. La prima azione della giunta fu, infatti, una robusta riorganizzazione e semplificazione della macchina regionale. Il primo passo è consistito in una drastica riduzione dei centri di decisione amministrativa della giunta, concentrando le funzioni in un numero minore di unità operative e "accorciando" la linea decisionale. Questa riorganizzazione viene adottata pochi giorni dopo l'insediamento della nuova giunta e tiene conto di un disegno ancorato a principi organizzativi semplici e chiaramente comunicabili quali:

- chiarificazione della struttura di vertice (scompaiono i dipartimenti, si rafforza il segretariato che assume le funzioni di direzione strategica dell'organizzazione: pianificazione e controllo; valutazione performance; coordinamento relazioni istituzionali con stato e territori; funzione legislativa della giunta; comunicazione istituzionale);
- aggregazione per aree omogenee di intervento in parallelo con le analoghe aggregazioni organizzative dei livelli di governo europei (Dg commissione), nazionale e delle commissioni della conferenza delle regioni;
- parallelismo tra deleghe assessorili e unità organizzative;
- turnover del gruppo dirigente di riferimento.

Quest'ultima azione rappresenta indubbiamente un elemento dirimente nell'azione di regione Lazio, che ha permesso alla giunta di costituire una squadra coesa e motivata ad affrontare l'emergenza, secondo i principi del vertice.

L'approccio, concettualmente semplice, permise di ledere le modalità gestionali precedenti, con forte autonomia dei centri decisionali, in cui si era consolidata la leva interattiva negativa, basata sull'elusione dei vincoli e la massimizzazione dell'utilità individuale. Le figure di seguito (Fig.1 e Fig.2) riportano gli organigrammi di regione Lazio prima e dopo l'intervento di riorganizzazione.

Fig. 1 Struttura organizzativa di regione Lazio del 2012
(fonte: sito regione Lazio).



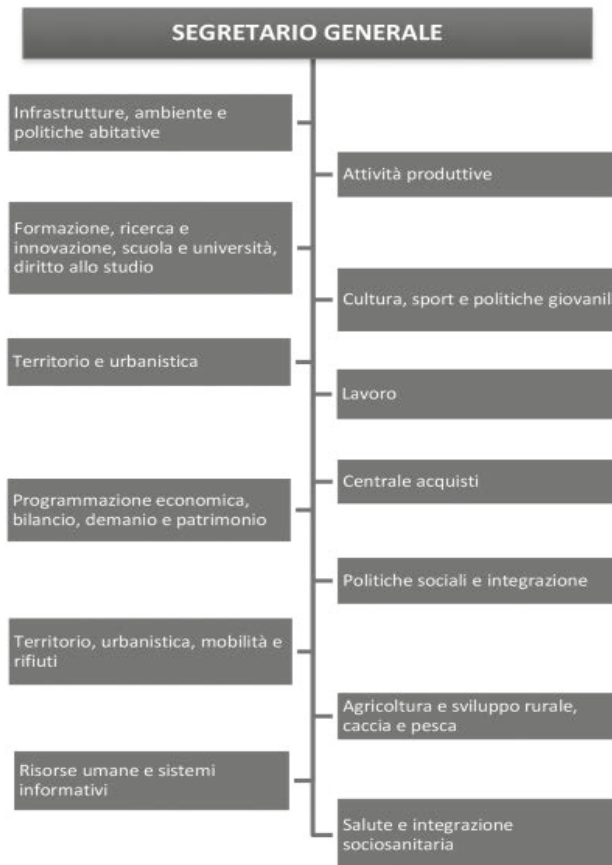
3.2. Terapia: la sostenibilità del controllo

I vincoli rigidi e il forte accentramento vengono vissuti dall'organizzazione come un vero shock. In particolare, l'interruzione della leva interattiva "negativa" fu fondamentale e permise di minare il diffuso meccanismo negoziale da parte dei titolari dei molteplici luoghi di decisione: il singolo dirigente, l'amministratore della società partecipata o dell'ente pubblico vigilato ecc. I decisori diffusi non possono più proporsi ai new comers secondo lo schema "ti dico a cosa posso esserti utile", in cambio del mantenimento della propria

rendita funzionale (ad esempio l'incarico, le risorse da gestire). L'accentramento forte e lo shock iniziale, pur avendo consentito la ripresa del controllo, necessitavano di soluzioni più sostenibili, per evitare l'immobilismo e l'ingessatura dei processi quotidiani. Il nuovo vertice riscontra infatti la difficoltà quotidiana di una cultura organizzativa nella quale l'attuazione di una direttiva gestionale non è scontata e automatica ma va conquistata continuamente.

In questa seconda fase, qui denominata “terapia”, regione Lazio lavora sulla leva interattiva, ma in maniera positiva, introducendo la programmazione come strumento di confronto con il management. Viene in particolare sfruttata la coincidenza temporale tra la programmazione di mandato da formalizzare con la prima legge finanziaria della nuova legislatura (2014) e la programmazione dei fondi comunitari per il periodo 2014-2020. Nel corso del 2013 si conduce quindi un importante processo di coinvolgimento dei responsabili delle strutture amministrative per realizzare un sistema di programmazione pluriennale che – almeno per l'esperienza di regione Lazio – non trova precedenti.

Fig. 2 Struttura organizzativa di regione Lazio a seguito della riorganizzazione del 2013
(fonte: Sito regione Lazio)



L'approccio alla programmazione non fu basato sul rapporto di forza tra la nuova leadership regionale e la tecnostuttura ("Si fa quel che decido io!", strada pur tentata, ma con limitati risultati, dalla giunta precedente), ma sulla comunicazione della strategia, che si voleva costituissero la mappa concettuale da utilizzare diffusamente. L'ipotesi di lavoro ruota infatti intorno ad una premessa metodologica di governo dell'organizzazione: per realizzare progetti e strategia nell'organizzazione, le persone che ci lavorano devono prima di tutto comprenderla.

È qui che appare e viene fortemente comunicato il valore fondante: l'integrazione organizzativa. La leva dei valori e la leva dell'interazione si intersecano fortemente e sono l'elemento centrale di questa seconda fase. Il rischio di ingessatura dei processi porta i vertici a vedere il coinvolgimento del personale e dei centri di responsabilità come cruciale. Prendendo la programmazione come elemento pivotale, i vertici iniziano a diffondere il valore della integrazione organizzativa, elemento per anni ignorato nel "modello balcanizzato". Per rendere concreta l'interazione, viene costruita una griglia concettuale di sette macroaree di azione e successivi obiettivi (Fig. 3) che afferiscono alle stesse macroaree.

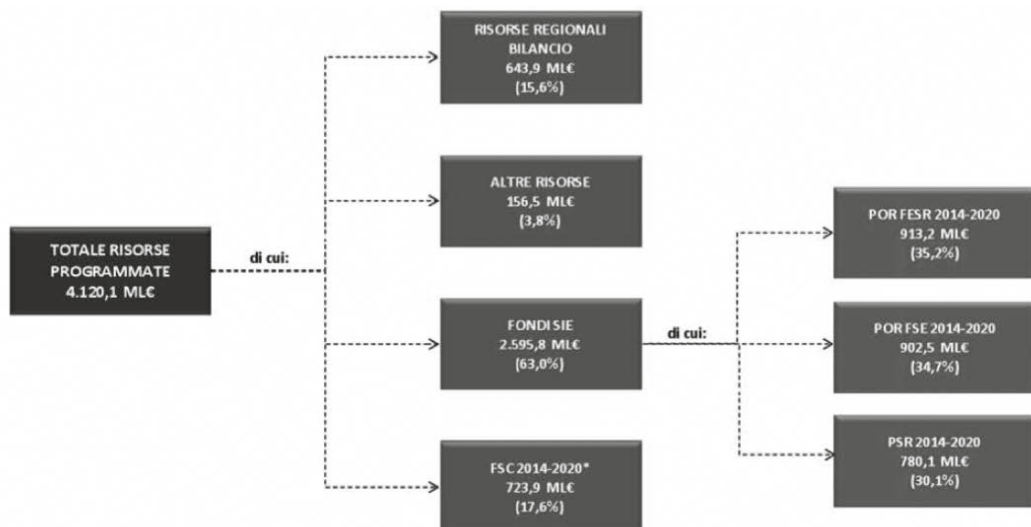
Grande sforzo viene dedicato alla riconduzione a uno stesso albero logico dei principali strumenti di gestione e di diagnosi della qualità/quantità della performance. Questa leva diagnostica funge da volano in due direzioni. La prima è la traduzione del valore "integrazione" in elementi concreti per il management. L'approccio complessivo introduce, infatti, un'unica griglia di obiettivi per la realizzazione dei quali vanno ad integrarsi le risorse provenienti da differenti fonti di finanziamento: risorse proprie del bilancio regionale, trasferimenti statali, risorse comunitarie, cofinanziamenti di privati a specifiche iniziative (Fig. 4).

Il secondo effetto "volano" del sistema integrato è una maggiore trasparenza per la valutazione di risultati e persone; la scelta di priorità chiare e la condivisione degli obiettivi rendono espliciti gli elementi sui quali successivamente saranno valutate azioni e relativi centri di responsabilità. Questa tecnica di programmazione è stato l'elemento più incisivo del modo di operare dell'ente nella seconda fase. In relazione anche al processo di armonizzazione della contabilità degli enti territoriali (decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118) che impegna al perseguimento dell'equilibrio di bilancio. Il modello di programmazione ha costituito lo spartiacque tra due epoche gestionali della regione Lazio.

Fig. 3 Le sette priorità di regione Lazio nella nuova programmazione
(fonte: sito regione Lazio).

Macroarea	Principali tematiche	Indirizzi programmatici	Obiettivi programmatici	Azioni
1. Una Regione moderna che aiuta lo sviluppo	Riforma ente	5	12	37
2. Una grande regione europea dell'innovazione	Sviluppo economico	10	18	94
3. Diritto allo studio e alla formazione per lo sviluppo e l'occupazione	Formazione, lavoro	6	10	51
4. Una Regione che cura e protegge	Sanità, integrazione	4	10	36
5. Una regione sostenibile	Ambiente, rifiuti	5	13	73
6. Investimenti per un territorio competitivo	Infrastrutture, mobilità	4	10	79
7. Scelte per una società unita	Casa, sociale, diritti	7	19	92
TOTALE		41	92	462

Fig. 4 Quadro unitario della programmazione delle risorse destinate allo sviluppo 2014-2020
(fonte: sito regione Lazio).



È tuttavia importante sottolineare la rilevanza, anche in questa fase, della leva diagnostica e del suo miglioramento. La leva diagnostica ha infatti contribuito a raggiungere nel 2015 l'equilibrio di bilancio (al netto della partita speciale del pagamento dei vecchi crediti in ragione della manovra scaturita dal cosiddetto “decreto pagamenti”) e il controllo in quanto:

- individua in modo analitico e puntualmente quantificato l'elenco degli interventi da realizzare, con le risorse ad essi associate, per ogni anno gestionale;
- sviluppa una modalità di verifica dello stato di attuazione della programmazione attraverso una “cabina di regia” che – con cadenza settimanale – cura la coerenza tra azioni programmate e azioni realizzate.

3.3. Riabilitazione: attuazione del modello integrato

Nel passaggio dal programma alla sua esecuzione, tuttavia, si sono incontrati numerosi problemi e difficoltà che hanno indotto ad un processo di apprendimento e affinamento delle quattro leve del controllo. Passando dalla staticità dei documenti di programmazione alla dinamicità dell'azione, sono emersi continuamente fattori, sia esterni (es: terremoto centro Italia) che interni, che ne hanno condizionato l'attuazione. I fattori di spiazzamento interni sono i più insidiosi: alcuni più noti e dibattuti (la dualità tra ciclo bilancio e ciclo performance); altri insidiosi perché pur perseguendo finalità virtuose (es: rotazione incarichi nel ciclo anticorruzione) rischiano di condizionare traiettorie o tempi di realizzazione dei programmi, soprattutto se i soggetti che le attuano non condividono calendario e agenda dell'organizzazione.

L'organizzazione inoltre non era abituata ad un approccio funzionale integrato. La torsione verso un modello differente ha richiesto un investimento di risorse molto consistente, sia nel disegno di procedure sia nella gestione delle risorse umane. Quest'ultimo aspetto ha richiesto molti sforzi in attività di gestione del gruppo dirigente.

L'attuazione del programma è stata, pertanto, accompagnata da una azione parallela e costante di ri-modulazione degli stili di leadership, attuati e stimolati al fine di favorire la relazione tra le aree funzionali dell'organizzazione. Si è scelto di potenziare lo stesso oggetto – gli “stili di leadership” generati dal modello valoriale dell'organizzazione - intervenendo su due dimensioni, inizialmente distinte e poi sempre più convergenti. Da un lato si è investito sul rafforzamento delle capacità di esercizio della leadership del management apicale, lavorando con equipe di psicologi del lavoro che, all'interno di sessioni periodiche, hanno utilizzato metafore comportamentali offerte dalla letteratura mitologica per condurre una analisi degli stipi posti in essere e, di conseguenza, degli elementi di necessario cambiamento e rinforzo (alternando attività di gruppo ad attività di mentoring individuale dei dirigenti apicali). Dall'altro lato, alle sessioni di lavoro

sulla leadership si sono inoltre alternate sessioni specifiche di singole tecniche gestionali obiettivo di miglioramento (programmazione, gestione, monitoraggio ecc.), durante le quali il cambiamento richiesto nel comportamento operativo è stato positivamente facilitato dalla contemporanea evoluzione degli stili di leadership.

L'efficacia di questo intervento è stata avvertita nella qualità delle interazioni professionali. È infatti cresciuta la capacità di “compensare” l'approccio verticale basato sulla performance individuale con quello orizzontale basato sulla performance organizzativa.

Per un ente che doveva ricomporre l'equilibrio di bilancio si è trattato di un passaggio decisivo. Non essendo sufficiente l'applicazione del mero vincolo finanziario (“limitatezza delle risorse finanziarie e impossibilità di generare ulteriore disavanzo”), la crescente percezione che l'equilibrio dei saldi di bilancio fosse un obiettivo trasversale dell'organizzazione, ha tradotto questo obiettivo contabile in un elemento di valore e di merito. Ciò ha permesso di: ridurre le frizioni relazionali tra le strutture di linea e quelle a presidio delle risorse (finanziarie o umane); percepire come obiettivo di ciascuna unità organizzativa l'obiettivo macro del pareggio di bilancio dell'ente.

Questa trasformazione culturale basata sulla leva della comunicazione e sull'interazione ha fatto da sfondo degli specifici interventi tecnici e infrastrutturali.

A livello diagnostico, in questa fase, la regione Lazio ha puntato sull'integrazione degli strumenti ma in una logica dinamica, al fine di fronteggiare i cambiamenti reali (ad esempio l'emergenza terremoto) e la necessità di adeguarsi a cambi e nuove richieste normative. Tra gli elementi attuati si rilevano:

- l'integrazione nella programmazione tra leve finanziarie (regionali, statali, fondi Ue);
- la revisione del processo interno di allocazione delle risorse (finanziarie, umane, tecnologiche).

Alcune azioni inoltre sono state adottate per rendere l'interazione integrata una prassi basata sulla leva diagnostica. La prima azione è la gestione dinamica della programmazione unitaria con una “cabina di regia”; la cabina di regia, nata per esigenze contabili (assicurare l'equilibrio di bilancio), diventa lo strumento settimanale di direzione tattica dell'organizzazione. La seconda azione è la formalizzazione di incontri di interazione e discussione sui temi della programmazione.

Riflessioni conclusive

La recente storia della regione Lazio costituisce un caso di interesse generale perché è la testimonianza di un esercizio integrato delle quattro leve di Simons – diagnostica, interattiva, vincoli e valori – per una pubblica amministrazione in crisi. Il caso, contestualizzato, rappresenta un valore oltre la sua specificità, illustrando come l'applicazione delle leve cambi e debba essere modulata in fasi diverse di una crisi qui denominate con richiamo alla letteratura di tipo clinico – diagnosi e terapia d'urto, terapia, riabilitazione. L'uso adattivo e dinamico ha portato alla stabilizzazione e a un traguardo in termini gestionali: il ritorno dell'ente all'equilibrio di bilancio e al miglioramento dei servizi resi (miglioramento dei livelli essenziali di assistenza in sanità, tempi di pagamento dei fornitori, qualità percepita del trasporto pubblico locale a gestione regionale).

Al fine di favorire la riflessione in altri contesti si riporta di seguito una tabella riassuntiva che ripercorre i risultati delle tre fasi (colonne) e l'uso delle leve (righe). Oltre alle tre fasi analizzate, la prima colonna riporta lo stato di partenza, caratterizzato da una “balcanizzazione” dei centri di responsabilità e da una assenza sostanziale di misurazione.

Percorrendo la tabella trasversalmente alle fasi è possibile analizzare il cambiamento nell'uso delle leve. La leva diagnostica nella fase iniziale si limita a pochi indicatori chiave che permettono alle organizzazioni in crisi di verificare i “parametri vitali” e i risultati delle prime azioni messe in campo. Nella fase successiva lo strumento tecnico evolve. Pur continuando ad essere chiave per il monitoraggio dei parametri essenziali (in primi finanziari), il sistema diagnostico viene ampliato per coadiuvare il cambiamento atteso dell'azione dirigenziale: l'integrazione. La leva diagnostica, pur basata sullo stesso valore dell'integrazione, nell'ultima fase di riabilitazione viene resa più complessa e ricca di variabili.

La leva interattiva nella fase iniziale non viene usata. La diagnosi mostra infatti la presenza di forti interazioni, ma basate su presupposti negativi, individuali e sulla conservazione di visioni locali. Solo nella seconda fase, con l'introduzione del nuovo sistema di valori (l'integrazione) si avvia l'interazione positiva. Dapprima la comunicazione legata alla performance è meno strutturata ma basata su uno schema chiaro (l'albero della performance); nella fase di riabilitazione l'interazione diventa più frequente e strutturata.

La leva dei vincoli è predominante nelle fasi iniziali e basata su azioni forti, visibili, di accentramento. Ristabiliti i valori, nella seconda fase i vincoli diventano meno rigidi e più complessi, sostenuti da una cabina di regia che regola le interazioni. Infine, nell'ultima fase, si effettua un passaggio importante inserendo le priorità future e le relative performance, come elemento di vincolo. Questo passo è cruciale per la motivazione del personale, passando da un focus sul presente ad una spinta al futuro e al ruolo dell'organizzazione nel e per il territorio. L'ultima leva dei valori rimane pressoché costante, reiterando

la centralità dell'integrazione; questo elemento diventa una bussola costante nel cambiamento e nella ripresa.

Tav. 1 L'uso dinamico delle leve del controllo nelle fasi di una crisi
(elaborazione degli autori)

Leva	Situazione di partenza	Diagnosi e Terapia d'urto	Terapia	Riabilitazione
Diagnostica	Sistema formale non utilizzato dai decisori	Introduzione di pochi indicatori chiave di bilancio	Albero della performance per macro-aree	Integrazione nella programmazione tra leve finanziarie (regionali, statali, fondi UE)
Interattiva	Moltiplicazione di centri decisionali sostanzialmente autonomi, ma solidali e cooperativi nel perpetuare l'illegittimità	Interruzione della leva interattiva invisibile e decentrata attraverso la riorganizzazione e la concentrazione delle funzioni decisionali	Programmazione Integrata	Modulazione degli stili di leadership per favorire la comunicazione trasversale. La "cabina di regia" diventa strumento settimanale di direzione tattica dell'organizzazione;
Vincoli	Prassi consolidata nel superare vincoli economico finanziari e spesso anche di legittimità	Applicazione clausole di spending review	Vincoli di programmazione: programmabilità di obiettivi in condizione di "effettiva copertura finanziaria degli interventi"; cabina di regia per il controllo permanente del rispetto dell'equilibrio di bilancio; sessione di revisione della programmazione entro il terzo trimestre dell'anno.	Vincoli più complessi di programmazione legati allo sviluppo futuro: aderenza della programmazione annuale con quella di mandato (cosiddetto programma del presidente).
Valori	Utilità micro-organizzativa spesso individuale	Integrazione: Introduzione dell'integrazione organizzativa come nuovo riferimento	Integrazione: Supporto allo staff dirigenziale per attuare i comportamenti richiesti	Integrazione: Supporto allo staff dirigenziale per modulare gli stili di leadership e motivare verso il futuro

Altro profilo di interesse è l'approccio progettuale: il ricorso alle logiche di Performance Management non è stato astratto ma ha trovato un buon equilibrio con la vita concreta dell'organizzazione. L'attività di analisi e diagnostica non si è mai interrotta; in questo ha aiutato l'essere stata regione "osservata speciale" da altre istituzioni nazionali e/o

di controllo. regione Lazio ha investito potentemente sul sistema di relazioni interne comunicando in modo coerente che l'azione amministrativa faceva riferimento ad un quadro di valori aggiornato e differente da quello tradizionale che si intendeva superare.

Il limite di questa esperienza consiste nell'aver "infrastrutturato" in modo ancora insufficiente il cambiamento; questo è infatti il risultato di un modello operativo sviluppato nell'ente ma che non vede ancora una formalizzazione adeguata. Si tratta di un limite caratterizzato da diversi fattori. Il primo fattore, cognitivo e generale, è legato alla richiesta di produzione di report e documenti di programmazione; ciò porta, nel settore pubblico, a replicare una modellistica e contenuti tipici, piuttosto che a ricercare l'adattamento degli strumenti al contesto. Il secondo fattore è di opportunità: trattandosi di documenti utili a terzi per valutare il miglioramento della performance regionale, si è cercato di impostarli anche sugli elementi di principale attenzione degli osservatori istituzionali.

Questi due fattori hanno fatto passare in secondo piano l'esigenza di formalizzare alcuni processi sebbene questi siano stati determinanti per il buon esito dell'esperienza. Con un esempio semplice, ma effettivo, si potrebbe dire che nei documenti di programmazione/misurazione della performance è molto più facile trovare obiettivi ben valorizzati sui risparmi negli acquisti, mentre l'obiettivo di migliorare l'interazione nella dirigenza apicale non trova altrettanta ospitalità, nonostante sia uno dei fattori più rilevanti di tenuta organizzativa. Tuttavia, l'occasione (mai avvertasi prima nella storia della regione Lazio) di una continuità di indirizzo politico favorirà proprio su questo versante il disegno e la formalizzazione più matura di strumenti di performance management progressivamente più aderenti al contesto di regione Lazio.

Riferimenti Bibliografici

- Ahrens, T., Chapman, C. S. (2004). Accounting for flexibility and efficiency: A field study of management control systems in a restaurant chain. *Contemporary accounting research*, Vol. 21(2), 271-301.
- Argyris, C., Putnam R. & Smith, D. (1985), *Action Science: Concepts, Methods and Skills for Research and Intervention*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Arnaboldi, M., Lapsley, I. & Steccolini, I. (2015), Performance management in the public sector: The ultimate challenge, *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1-22.
- Barbato, G. & Turri, M. (2017), Understanding public performance measurement through theoretical pluralism, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 30 (1), pp.15-30.
- Bourmistrov, A. & Kaarbøe, K. (2017), Tensions in managerial attention in a company in crisis: How tightening budget control resulted in discomfort zones for line managers, *Journal of Accounting & Organizational Change*, Vol. 13 (2), pp.239-261, <https://doi.org/10.1108/JAOC-08-2015-0066>.
- Cassell, C. & Johnson, P. (2006), *Action Research: Explaining the Diversity*, *Human Relations*, Vol. 59(6), 783–814.
- Grossi, G., Hansen, M.B., Johanson, J.E., Vakkuri, J. & Moon, M.J. (2016), Introduction: Comparative Performance Management and Accountability in the Age of Austerity, *Public Performance and Management Review*, Vol. 39(3).
- Di Mascio, F. & Natalini, A. (2018), *Oltre il New Public Management*, Roma: Carocci editore.
- Giannini, M.S. (1979), *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello stato*, Roma: Senato della Repubblica.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons?, *Public Administration*, Vol. 69.
- Hood, C. (1995), The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol.20 (2/3).
- Hyndman, N. & Lapsley, I. (2016), New public management: The story continues. *Financial Accountability & Management*, Vol. 32(4).
- Mauro, S.G., Cinquini, L. & Grossi, G. (2016), Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda, *Public Management Review*, Vol. 19 (7), 911-931.
- Modell, S. (2001), Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform, *Financial Accountability and Management*, Vol.12, 437-464.
- Simons, R. (1995), Control in an age of empowerment. *Harvard Business Review*, Vol.73(2).
- Weick, K. (1988), Enacted Sensemaking in crisis situations, *Journal of Management Studies*, Vol. 25(4).
- Yin, R. (1994), *Case Study Research: Design and methods* (Ed. 2), Sage Publications.