

Rivista Italiana di

Public

Management

Volume 1 – Numero 1 | Gennaio 2018

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



Rivista edita da Studiare Sviluppo S.r.l.



Registrata presso il Tribunale di Roma

n. 111/2017 e n.112/2017

ISSN 2533-2627

Direttore responsabile: **Giuliano Bianchi di Castelbianco**

Segreteria di redazione e comunicazione: **Fiorenza Massimi, Erika Munno**

Direzione e redazione: **Studiare Sviluppo S.r.l.**

Via Flaminia, 888 – 00191 Roma

Tel.: +39 06 69921659 / Fax: +39 06 69922173

email: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it

Periodicità: semestrale

Publicata sul sito: www.rivistaitalianadipublicmanagement.it

Modalità di raccolta degli articoli: *call for papers*

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: Comitato Tecnico Scientifico

Immagine di copertina a cura di: MediaTools S.r.l.

Stampa: Ediguída S.r.l - Cava de' Tirreni (SA)

Volume 1 - Numero 1 | Gennaio 2018

Disclaimer e copyright:

Testi, foto e articoli pubblicati in questa rivista e al sito

www.rivistaitalianadipublicmanagement.it

sono protetti da diritti d'autore.

Ne è vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualunque forma, senza il consenso della Redazione e dell'Autore.

Eventuali concessioni vanno richieste al seguente indirizzo

di posta elettronica: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it

Finito di stampare nel mese di dicembre 2017

Argomenti

Volume 1 - Numero 1 | Gennaio 2018

11 Editoriale - Innovare la pubblica amministrazione

*Luigi Fiorentino e Elisa Pintus,
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Università della Valle d'Aosta*

16 Società 4.0 e Public Management

*Michela Arnaboldi e Giovanni Azzone,
Politecnico di Milano*

18 Perché abbiamo bisogno di una rivista italiana sul management del settore pubblico

*Patrizio Bianchi,
Università degli Studi di Ferrara*

22 Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme

*Elio Borgonovi,
Università Bocconi*

29 Pensare a rovescio se si vuole affermare il cambiamento organizzativo

*Domenico Carrieri,
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

34 La missione della Rivista RIPM nella costruzione di una società 4.0 sostenibile ed equa

*Maria Chiara Carrozza,
Scuola Superiore Sant'Anna*

39 Public Management: fattore di competitività nell'economia globale

*Marco Magnani,
Harvard Kennedy School of Government
e Università LUISS Guido Carli*

42 Gli studi sulla pubblica amministrazione in Italia

*Bernardo Giorgio Mattarella,
Università LUISS Guido Carli*

47 Diritto amministrativo e New Public Management

*Giulio Napolitano,
Università degli Studi di Roma Tre*

49 Da dirigente a leader: la via del cambiamento

*Luigi Nicolais e Giuseppe Festinese,
Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

53 "Actio finium regundorum": una visione liberale del rapporto tra pubblica amministrazione e mercato

*Angelo Maria Petroni,
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

60 La pubblica amministrazione italiana: il punto di vista di un economista pubblico

*Giuseppe Pisauro,
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

68 Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione

*Gianfranco Reborà,
Università Carlo Cattaneo - LIUC*

75 Riforme istituzionali e cambiamento manageriale: un'alleanza per il futuro della PA

*Giovanni Valotti,
Università Bocconi*

Comitato Tecnico Scientifico

Giovanni Azzone

Stefano Battini

Patrizio Bianchi

Elio Borgonovi

Domenico Carrieri

Maria Chiara Carrozza

Gilberto Corbellini

Alberto Felice De Toni

Marco Magnani

Bernardo Giorgio Mattarella

Giulio Napolitano

Luigi Nicolais

Angelo Maria Petroni

Andrea Piccaluga

Giuseppe Pisauro

Francesco Profumo

Gianfranco Rebori

Giovanni Valotti

Coordinamento scientifico e editoriale

Luigi Fiorentino

Elisa Pintus

Comitato degli Esperti

Roberta Angelini

Attilio Auricchio

Candeloro Bellantoni

Michele Bertola

Mauro Bonaretti

Sabrina Bono

Roberto Botta

Francesca Gagliarducci

Fulvio Moirano

Pia Marconi

Veronica Nicotra

Michele Petrelli

Elena Rebora

Raffaele Tangorra

Comitato Editoriale

Michela Arnaboldi

Alessandra De Marco

Alberto Di Minin

Marcella Gargano

Silvia Ivaldi

Elena Zuffada

Premessa dell'Editore

*Alberto Gambescia**

Quando si assume un incarico come amministratore di una società pubblica l'approccio abituale che si può verificare è alternativamente di due tipi: vi è chi mutua la prassi del management privato o chi tende a perpetuare i modelli tradizionali di gestione della cosa pubblica.

Diversamente, la prima domanda che ci si dovrebbe porre in ogni nuova sfida è cosa apportare di veramente nuovo, veramente personale. Qui – evidentemente – soccorrono le esperienze, le visioni di ciascuno. Nel caso di chi scrive, la formazione e la conoscenza esperienziale non soccorrerebbero in termini di novità. L'avvocatura abituata e forma il pensiero alla formalità, quasi mai (ontologicamente direi) alla neutralità. Poi, certamente, sovengono le "altre" esperienze che contribuiscono alla costruzione di un pensiero "spurio", ibridato ma mai disomogeneo.

La domanda, dunque, è quanto delle diverse esperienze - che cerchiamo con questa proposta di mettere insieme - possano aiutare il "pensiero pubblico", frutto di una visione mai

certa, mai unitaria, mai definitiva circa i tratti distintivi del sistema paese da cui nasce – a mio modo di vedere – un sistema pubblico fragile, sempre in fieri: un cambiamento continuo che, se fine a sé stesso, viene assunto con una certa dose di resilienza passiva.

Da questo nasce l'esigenza di una rivista attraverso la quale le diverse esperienze possano trovare non solo un momento di confronto ma di sintesi, di proposta. Un luogo nel quale la diversità degli approcci assuma i connotati della ricchezza che mai può essere un alibi all'immobilismo o alla perenne confusione. Ci sarà modo di analizzare il carattere storico di questa peculiarità italiana.

Rimane il dato fattuale. Il paese ed il suo sistema di governo pubblico sono da decenni in mezzo ad un guado che appare difficilissimo da superare. Da un lato gli assertori di un sistema "complesso" (pesante?) dall'altra gli assertori di uno stato "minimo". Tra le due posizioni il sistema si ferma, si blocca nella perenne ricerca di stabilità. Certamente non facilitano o non hanno aiutato le scarsezze delle risorse economiche che negli ultimi anni sono state investite sul tema che

* *Amministratore Unico - Studiare Sviluppo*

ci occupa, ma forse sono queste le condizioni migliori per scoprire, analizzare – sperabilmente risolvere – le debolezze del sistema medesimo.

Il tentativo che ora vede protagonista questa rivista è esattamente questo: non fermarsi di fronte alla paralisi; cercare con tutte le forze una nuova piattaforma comune. Perché occuparsi di public management è occuparsi della cosa pubblica, della vita delle persone, della comunità nazionale. Anche con buona pace di chi, a vario titolo, lavora o sostiene un approccio entropico, dei sostenitori degli assetti sempre variabili i quali, applicati al public management, tendono a replicare le distonie di altri sistemi producendo disomogeneità, particolarismo, non oggettività; quasi sempre spesa non produttiva o di scarsa qualità.

Questa organizzazione (disorganizzazione) non regge più il peso delle nuove sfide non solo europee ma anche rispetto ai nuovi attori mondiali che si affacciano sul mercato della competizione, in relazione a fenomeni nuovi ma vecchissimi che necessitano un governo saldo e lungimirante dei processi.

Dunque l'efficienza del sistema - lungi dal dover essere trattata come un simulacro - è però una preconditione di fattibilità e di sostenibilità di ogni politica pubblica; non la sua ancella. E se il dato sembra oggi acquisito in termini culturali non altrettanto può dirsi in termini concreti: quanti provvedimenti del governo centrale o degli enti locali supere-

rebbero un'attenta valutazione d'impatto dei provvedimenti medesimi?

Questa iniziativa tenta quindi di mettere in collegamento ciò che appare scollegato - quasi fosse un precetto di diritto naturale: tenta una relazione virtuosa tra l'accademia e la pratica; tra professionalità tra loro distinte ma che non possono più essere considerate distanti perché il tempo che viviamo non ce lo consente più.

La rivista nasce con questo intento animata da una grande energia e passione. Crediamo non sia un tentativo vano ed inutile.

Da ultimo. Mi si permetta di ringraziare tutti coloro i quali, a partire dal comitato tecnico scientifico e da Luigi Fiorentino, hanno accolto con entusiasmo questa nostra proposta che speriamo possa crescere con l'aiuto di tutti coloro che vorranno contribuire.

Editoriale

Luigi Fiorentino* e Elisa Pintus**

Innovare la pubblica amministrazione

Una nuova sfida

Cosa conduce al nuovo? L'incoscienza della sfida, un salto nel vuoto, la ricerca della luce, la tensione verso lo specchiarsi in ciò che a noi è già noto, l'esercizio della volontà? Certamente, ci conduce al nuovo l'audacia del conoscere. Il nuovo apre una strada, delinea uno spazio d'azione, definisce l'ambito privilegiato nel quale confrontarsi.

Il nuovo è cammino, analisi, condivisione, apertura: non si può avere paura del nuovo. Per intraprendere un cammino è necessario

ispirarsi alla storia, la conoscenza "passa" per essa e diventa elemento di connessione fra noi e il futuro. Credere nel nuovo, non piegarsi al passato, è ricerca del bene comune. C'è un rischio di oblio nella società contemporanea, apparentemente attenta solo al presente, ma è doveroso avere memoria della storia per aspirare al nuovo.

Una nuova rivista, in una società così rapida nell'evoluzione verso il nuovo, è certamente ricerca, salto nel vuoto, sfida, audacia, ma può, e deve, essere cammino, analisi, confronto, condivisione, apertura, inclusione e, soprattutto, ascolto e visione.

* Presidenza del Consiglio dei Ministri

** Università della Valle d'Aosta

**Una rivista “mobilitante”
per pensare una nuova
amministrazione pubblica**

Certamente, il tempo in cui stiamo vivendo è denso di grandi cambiamenti. Come è accaduto già per altre fasi della storia della società, stiamo attraversando il passaggio da un paradigma culturale, economico e sociale ad un altro; non a caso si parla di quarta rivoluzione industriale (da qui 4.0) per indicare la diffusione di tutte quelle innovazioni, in particolare tecnologiche, che stanno ridefinendo il perimetro entro cui viviamo e lavoriamo, con una forza rivoluzionaria e, a volte, distruttrice.

Ma se il mondo cambia qual è il ruolo e la funzione della pubblica amministrazione (PA) in questo nuovo scenario? Come effettivamente si potrà realizzare il passaggio ad una nuova PA al passo con i tempi? Quali sono le azioni da intraprendere per realizzare un cambiamento di paradigma anche nel settore pubblico?

Questi dubbi si innestano sulla già travagliata storia di riforme amministrative che si susseguono nel nostro paese da anni, senza aver mai realizzato un reale e rivoluzionario cambiamento del modo di lavorare ed operare delle amministrazioni. La storia recente, infatti, è fatta di interventi di manutenzione ordinaria al sistema e non di capovolgimenti radicali.

Una delle strade, per trovare soluzioni agli interrogativi sulla capacità del sistema pubblico di proiettarsi in una società del futuro, è quella di costruire un confronto aperto su questi temi ma soprattutto proposte nuove, sviluppando strumenti di dialogo e analisi,

come questa rivista si propone di fare. Quindi, il lavoro a cui sono chiamati oggi tutti gli studiosi e i professionisti dell'amministrazione pubblica è quello di ideare nuove chiavi di lettura, usando un'ottica pluridisciplinare e allargando l'orizzonte di riflessione anche a settori che, storicamente, non si sono occupati direttamente del funzionamento delle istituzioni pubbliche ma che possono contribuire in modo costruttivo e innovativo a questa analisi. Si tratta di superare l'approccio giuridico-formale e sperimentare innesti nuovi di sapere, che possano generare soluzioni inedite e aprire diverse strade di ricerca e azione.

La Rivista Italiana di Public Management è stata pensata e progettata proprio per rispondere a questa sfida e diventare luogo di sperimentazione di una rinnovata riflessione sulle amministrazioni pubbliche, provando a fornire proposte e stimoli di studio e analisi. Questa rivista, dunque, nasce con un'ambizione mobilitante, per far sì che le diverse scienze, sociali ed economiche, che si occupano dei problemi delle istituzioni, accendano il loro sguardo sulla pubblica amministrazione.

**La pubblica amministrazione
tra locale e globale**

Le dimensioni da indagare nell'analisi sulle amministrazioni pubbliche sono sia locali che sovranazionali e globali, poiché non esiste una sola amministrazione pubblica ma una pluralità di soggetti che, insieme e a vario titolo, concorrono alla realizzazione di bisogni e di interessi sociali. In questo sistema multilivello e multi - governance, che esiste e si sviluppa

da vari decenni, ancora si fatica a trovare le forme e le modalità concrete e quotidiane di coordinamento dei diversi attori.

Una delle cause di questo fenomeno è da rinvenire nella mancata capacità di cucire insieme tutti gli elementi del sistema, che quindi molto spesso finiscono per essere rigettati come corpi estranei. Come se un chirurgo nell'eseguire un trapianto non valutasse anche la compatibilità del nuovo organo con tutti gli altri, oppure come se, durante l'operazione, non connettesse il nuovo elemento a tutti gli altri, uno per uno, per ricreare un nuovo equilibrio.

Guardando alla storia dell'Italia, ad esempio, questo errore è accaduto quando con l'unificazione del Regno si sono sommate le autonomie comunali, unendo ordinamenti, anche amministrativi, diversi tra loro per storia e regole, senza creare un senso comune anche nelle modalità di lavoro e relazione di queste diversità. Questa frammentazione ancora oggi persiste, generando una differenziazione nell'erogazione dei servizi che crea disuguaglianze e divari tra una parte e l'altra del paese.

L'amministrazione nell'attuale fase storica innerva in un sistema che è locale e globale insieme, con spinte che provengono da diversi fronti, ha bisogno di una cultura unificante e di studiare e progettare una politica di integrazione, tra amministrazioni e livelli di governo, che

superi la divaricazione fra prassi e competenze, per realizzare una reale visione di sistema.

Tradurre questo obiettivo in azioni concrete vuol dire compiere una sincronizzazione gestionale, per connettere le varie parti del sistema pubblico, in chiave di efficienza e di risultato. Uno degli obiettivi fondamentali della Rivista Italiana di Public Management, anche attraverso questo spazio, è quello di contribuire a costruire una cultura della gestione che superi l'approccio formalistico, parcellizzato e burocratico, poco attento ai risultati e molto attento agli adempimenti formali, per studiare un modello che sappia rendere le amministrazioni pubbliche attori capaci di operare in società a crescente complessità e velocità di cambiamento.

L'organizzazione amministrativa non è solo fatto giuridico

Nel nostro sistema pubblico è mancata una vera evoluzione verso modelli gestionali e organizzativi che ci facesse fare un salto da una visione formale e un approccio giuridico ad un modello dinamico e disegnato sulle reali esigenze di governo delle amministrazioni; si è parlato a questo proposito, di "*primitivismo organizzativo*", poiché se "*i grandi maestri di organizzazione sono stati l'esercito e la fabbrica, l'Italia ha avuto poco dell'uno e dell'altra*"¹. Infatti, se si pensa che per ciò che riguarda l'economia e l'industria si parla oggi di quar-

1. S. Cassese e L. Torchia, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2014.

ta rivoluzione industriale, appare ancora più evidente il ritardo che si ha nel sistema amministrativo italiano, dove una rivoluzione vera e propria non si è ancora mai avuta. Proprio con riferimento alla fabbrica, è illuminante l'esempio del Taylorismo e l'importanza che questo fenomeno ha avuto per l'influenza di un intero sistema di produzione² e sull'organizzazione del lavoro. Fenomeni analoghi, in Italia, non ci sono stati nel settore pubblico.

Questo è, dunque, il momento per costruire un'amministrazione moderna, investendo sulle risorse umane, in chiave di competenze e non solo di conoscenze, per superare il modello burocratico ottocentesco che, seppur con qualche aggiustamento, ancora vige. Progettare una PA per il futuro significa provare a disegnare un sistema lungimirante che non sia ancorato all'oggi, ma sia proiettato ai prossimi anni e immaginato sulle nuove generazioni, che sia anticipatore e attuatore di cambiamenti e che investa sulle innovazioni, come ad esempio la rete e l'intelligenza artificiale, e non che ne abbia timore o le blocchi. Questa trasformazione implica il recupero del valore dell'amministrare, che spesso è finito sepolto in cavilli e adempimenti, snaturando così anche la missione delle amministrazioni pubbliche, che dovrebbero essere creatrici di condizioni ottimali per far avanzare la frontiera della società e non portatrici e simboli di vincoli o lungaggini burocratiche. Amministrare vuol dire assunzione di responsabilità,

utilizzo della discrezionalità per prendere le decisioni migliori, vuol dire scegliere e non solo applicare letteralmente "leggi provvedimento" o decreti.

Le leve per attuare questo cambiamento sono la gestione e l'organizzazione, come si è detto, ma anche le risorse umane, cioè gli attori di questo disegno che troppo spesso vengono alienati in compiti routinari, che fanno perdere la reale motivazione nel loro lavoro e lo spirito di servizio pubblico. Occorre, quindi, un investimento non solo sulle tecnologie per migliorare la macchina amministrativa, ma anche sulle risorse umane, che devono essere asset di punta del sistema pubblico.

In questa ottica, si analizzeranno le principali direzioni del cambiamento del settore pubblico, diffondendo proposte e idee attraverso le pagine di questa rivista, per creare uno spazio di pensiero moderno e innovativo anche per la PA.

Le direttrici: ascolto e visione

La rivista intende sviluppare una attitudine specifica all'ascolto. E' dalla capacità di ascolto di tutti gli attori culturali, economici e sociali coinvolti nelle decisioni delle amministrazioni pubbliche che può propagarsi un senso identitario che riunisca, nel sentire la PA bene comune, studiosi, professionisti, portatori d'interesse, società più in generale. È indubbio, come rammentato nei passaggi

2. D. Nelson, *Taylor e la rivoluzione manageriale. La nascita dello "scientific management"*, Storica Einaudi, 1987.

precedenti, che vi siano stati molteplici ostacoli in Italia al cambiamento della PA in senso manageriale. Una delle cause principali di tale cambiamento, secondo molti studiosi realizzato solo in parte, è dato dalla debolezza del dialogo esercitato fra attori interni ed esterni alle istituzioni pubbliche. Prestare attenzione a tutti gli attori consente alla Rivista Italiana di Public Management di registrare in tempo reale cosa sta accadendo, al fine di sviluppare stimoli e incentivi alla riflessione, al dibattito e alla messa in comune del patrimonio di idee, valori e proposte che si vanno via via sviluppando. Ascolto è la valorizzazione di antenne capaci di catturare quanto sta accadendo nelle amministrazioni pubbliche e nell'ambiente esterno. Ascoltare consente alla rivista di poter essere volano perfino di tesi "controcorrente" o diverse rispetto agli approcci consolidati di public management e di mettere in connessione culture differenti. Il passato ci insegna che è la frattura fra le culture, la differenza dei portati esperienziali, la battaglia su proposizioni divergenti se non apertamente confliggenti che nel nostro paese, più che in altri anche europei, ha determinato resistenze, rallentamenti o, addirittura, arresto nel cambiamento. Ascoltare significa dedicare spazio e visibilità ad ambiti "apparentemente" lontani dal public management, significa, soprattutto, essere punto di giunzione di una molteplicità di saperi.

Con l'ascolto si coniuga la visione. E' necessario pensare alla pubblica amministrazione come a un sistema complesso al cui centro c'è l'uomo con tutte le sue difficoltà, le sue contraddizioni, i suoi valori. Interpretare l'in-

teresse pubblico e le modalità attraverso le quali si disegnano, si sviluppano e si attuano i modelli di scelte pubbliche da parte di decisori politici, manager, professionisti e portatori d'interesse è la sfida della rivista.

Questo numero di esordio ne esplicita la visione nel dedicare l'attenzione a come gli autori, componenti del comitato scientifico, con differente approccio disciplinare, vedono la pubblica amministrazione del futuro e a come vedono in questa sfida il contributo di RIPM. Non si è trattato di determinare una scelta minimale ma anzi, al contrario, di definire un'azione dirimente rispetto al modo di intendere nel passato il public management: includere, coinvolgere, aprirsi a contribuzioni che hanno come filo rosso la volontà di cambiare davvero le amministrazioni pubbliche e, aspetto non residuale, il modo in cui le stesse sono interpretate nella società.

Questo primo numero vuole essere *lo stage setter* della rivista. Tutti si è accomunati dalla consapevolezza di una "urgenza" di esplorazione, di proposizione, di messa in comune e di fertilizzazione di informazioni, di idee, di modelli e di tutto quanto consenta il confronto affinché le pubbliche amministrazioni siano sempre di più snodo cruciale nello sviluppo della società e non l'avversario da combattere.

In questo contesto la visione è dinamica, recettiva, propositiva e accogliente.

Società 4.0 e Public Management

*Michela Arnaboldi e Giovanni Azzone**

Tra i temi che la nuova Rivista Italiana di Public Management è chiamata ad affrontare, non può a nostro avviso mancare l'impatto dell'innovazione tecnologica sull'amministrazione pubblica.

La cosiddetta quarta rivoluzione industriale, caratterizzata da una diffusione sempre più estesa delle tecnologie digitali e dalla disponibilità di informazioni ampie, personalizzate e facilmente accessibili – cui si fa riferimento in modo sintetico con il simbolo 4.0 – sta infatti trasformando profondamente il mondo in

cui viviamo, ridefinendo i confini dei settori dell'economia, rendendo obsolete alcune professioni tradizionali e creandone di nuove.

Questa trasformazione incide, ovviamente, sul contenuto delle politiche pubbliche: quelle dove la relazione con l'innovazione tecnologica è più evidente – le politiche economiche, quelle dell'istruzione, quelle del lavoro -, ma anche altre, apparentemente, più "laterali" (si pensi ad esempio all'effetto della digitalizzazione sulla valorizzazione dei beni culturali o sul monitoraggio delle infrastrutture, sulle modalità

* *Politecnico di Milano*

di interazione tra medico e paziente o sul funzionamento della giustizia attraverso il processo telematico).

La quarta rivoluzione industriale incide però anche sul modo in cui si possono progettare le politiche pubbliche e, di conseguenza, sul ruolo dei manager pubblici e sulle competenze che questi devono possedere.

La digitalizzazione segna infatti il passaggio da una società a informazione scarsa a una a informazione ridondante. Nella prima, che ha caratterizzato l'umanità fino alla fine del millennio scorso, le informazioni di cui si poteva disporre erano limitate e difficilmente accessibili dal singolo individuo in assenza di competenze personali adeguate o di forme di intermediazione. Nel mondo in cui viviamo, al contrario, vi è una quantità impressionante di informazioni disponibili a tutti¹; informazioni, però, che spesso non sono certificate e la cui qualità è meno controllata rispetto al passato. Un esempio, emblematico, delle conseguenze del nuovo scenario è quello delle modalità con cui le persone individuano la terapia più indicata per un problema di salu-

te. Una volta, questo richiedeva necessariamente l'interazione tra il paziente e il medico, ovvero chi era in grado di confrontare i sintomi del paziente con quanto era noto nella letteratura scientifica, avendo la competenza per individuare la fonte di informazione più corretta e per comprenderne il significato. Oggi moltissime persone attraverso il web diagnosticano direttamente la cura di cui hanno bisogno con il rischio di basarsi su informazioni non certificate o che non sono in grado di comprendere appieno².

Di fronte a un cambiamento di questa portata, emergono nuove opportunità per riuscire a conciliare efficacia delle politiche pubbliche e efficienza nell'uso delle risorse, ma anche nuove sfide da affrontare per rendere questa potenzialità reali e nuovi problemi da risolvere. Contribuire, attraverso la ricerca e il confronto, ad affrontare questi problemi è un obiettivo che la nuova rivista non potrà non porsi.

-
1. Il Cisco Visual Networking Index stima che nel 2016 il traffico dati in rete sia stato superiore ai 130 exabyte (un exabyte corrisponde approssimativamente a 10^{18} byte).
 2. Più di 100 anni fa, lo spassoso inizio di *Tre uomini in barca* di JK Jerome prefigurava i rischi dell'autodiagnosi raccontando una visita al Museo Britannico per trovare la cura di una febbre da fieno, culminata nell'autoconvincimento di soffrire di tutte le malattie ad esclusione del ginocchio della lavandaia.

Perché abbiamo bisogno di una rivista italiana sul management del settore pubblico

*Patrizio Bianchi**

Una società in trasformazione

Il tema della definizione di modelli di organizzazione e gestione di una pubblica amministrazione capace di rispondere ai bisogni di una società in trasformazione diviene oggi sempre

più rilevante. La nostra tradizione di gestione della “cosa pubblica” è essenzialmente di natura giuridica e vede nell’adesione ad una norma il proprio criterio di efficienza. In una fase in cui l’apertura dei mercati e lo sviluppo delle tecnologie di comunicazione riduce drasticamente i vincoli territoriali, e nel contempo

* *Università degli Studi di Ferrara*

la stessa società diviene più articolata e molteplice, questo approccio non sembra essere più sufficiente.

Visione strategica e capacità di progettazione

Viene sempre più richiesta alla pubblica amministrazione una capacità di progettazione di interventi complessi, che assumano il carattere di indirizzo ed accompagnamento al cambiamento strutturale di economie e territori aperti, aperti non solo alla competizione fra imprese ma anche al confronto fra sistemi territoriali in cui persone, imprese ed istituzioni debbono potersi integrare per garantire uno sviluppo di tutta una comunità.

Nei sessanta anni di Unione europea il nostro paese si è confrontato con le capacità amministrative di altri paesi e sempre più con una evoluzione delle stesse politiche europee, che da azioni di mero sussidio - come per anni in campo agricolo - hanno assunto compiti di stimolo dell'innovazione e di promozione di nuove iniziative.

La gestione dei fondi europei ci ha spinti verso modelli di amministrazione che debbono valorizzare sempre più competenze di progettazione e di relazione con operatori privati e con altre istituzioni pubbli-

che, garantendo la trasparenza di azioni che implicano scelte e discrezionalità. Le necessarie funzioni di controllo debbono allora coniugarsi necessariamente con una semplificazione e trasparenza dei rapporti con i cittadini per non ingenerare un quadro talmente complesso di autorizzazioni e controlli, da rendere straordinariamente difficile garantire tempi e continuità di esecuzione.

Il tema della capacità progettuale diviene cruciale per formulare visioni strategiche di lungo periodo essenziali per offrire alla società ed alla economia la possibilità di stabilire ed organizzare efficientemente le proprie scelte di comportamento.

Una pubblica amministrazione, che non voglia confinarsi ad una funzione puramente regolatoria - in un contesto del resto aperto e competitivo - e che voglia superare una funzione puramente erogatoria di sussidi, deve necessariamente porsi il tema di una organizzazione del lavoro, di uno sviluppo di competenze e di una gestione degli interventi che possa fondarsi su rilevanti capacità progettuali e quindi realizzative. Il management pubblico si deve confrontare sempre più con la necessità di definire obiettivi di lungo periodo, e quindi con la predisposizione di team che di volta in volta possano servire al meglio

obiettivi, per la cui realizzazione si dovrà ricorrere a partenariati con altre istituzioni e con privati, con cui condividere tempi e modi di realizzazione di tali obiettivi che necessariamente dovranno essere condivisi.

D'altra parte lo sviluppo di tecnologie della connessione e nell'immediato futuro di intelligenza artificiale (o meglio "aumentata") pongono il tema di una sostanziale riduzione del lavoro ripetitivo; il dibattito sugli impatti industriali è molto avanzato, molto meno la riflessione dell'impatto della digitalizzazione e della industria 4.0 sui servizi ed in particolare sui servizi della pubblica amministrazione.

Un caso rilevante ma limitato ci viene dagli impatti sul sistema bancario, dove non solo si riduce il lavoro "di sportello", ma soprattutto il lavoro cambia, si trasforma, non solo richiede competenze informatiche ma una diversa visione del lavoro, dei suoi tempi, dei suoi modi, delle sue competenze. Gli sviluppi di intelligenza artificiale ampliano gli ambiti applicativi ma su modelli del tutto diversi di organizzazione del lavoro e quindi del reclutamento del personale.

Emerge quindi il tema a questi connesso di come si valuta e si incentiva l'efficienza e la rispondenza opera-

tiva di una amministrazione che deve avere capacità progettuale e realizzative, sia dirette che in verità sempre più indirette, e nel contempo potersi avvalere di tutti gli strumenti tecnologici disponibili, in un contesto in cui l'effetto della azione amministrativa ricade necessariamente in un contesto aperto e quindi anche al di fuori del territorio di competenza.

L'esperienza dell'Emilia Romagna

Su questo tema in Emilia Romagna si sono sviluppate molte esperienze che sono giunte ad una completa riorganizzazione della macchina amministrativa, con la riduzione delle direzioni generali da 12 a 4 ed una trasversale di coordinamento, ponendo tuttavia chiaramente la necessità di una formazione del personale, che sta affrontando con una Academy rivolta al nostro personale ed al personale dei nostri enti locali.

L'Emilia Romagna ha avviato nel 2015 una nuova esperienza di programmazione a cinque anni, fortemente partecipata e condivisa da tutte le rappresentanze della società, parti sociali, ma anche università, scuole, comuni, terzo settore, in cui venivano analizzate e dichiarate le linee di sviluppo della azione regionale, ma nel contempo anche delle

scelte delle altre istituzioni locali e dei soggetti privati, così da delineare un quadro di stabilità in cui agire riducendo significativamente l'incertezza e quindi il rischio dell'agire individuale.

La richiesta di maggiore autonomia come opportunità per ripensare la stessa amministrazione centrale, ai sensi dell'art.116, per poter svolgere al meglio questa funzione programmatica, apre una nuova fase di regionalismo responsabile e solidale.

Su questi temi credo sia necessaria una sede che coniughi la grande attenzione per una riflessione sul ruolo che il settore pubblico deve avere oggi in una società aperta e nel contempo per coglierne tutte le implicazioni organizzative, delineando modalità di valutazione e valorizzazione di azioni che debbono costituire garanzia e stimolo per la crescita delle persone e delle loro comunità.

Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme

*Elio Borgonovi**

Gli studi di economia aziendale applicati alla PA e il NPM

In Italia le conoscenze di management pubblico si sono sviluppate a partire dagli anni '70 e negli anni '80 facendo riferimento a un modello concettuale diverso da quello del contesto nord americano, infatti l'economia aziendale, il cui manifesto fondativo di G. Zappa risale al 1927, identifica quattro classi di istituzioni socio-politiche (famiglie, istituzioni pubbliche, imprese e, più recentemente, istituzioni private non profit) nel cui ambito si svolgono processi economici di produzione, trasferimento, consumi, risparmi e investimenti. Questi ultimi costituiscono la dimensione economica e identificano aziende

pubbliche e private, di produzione, consumi, risparmi e investimenti della ricchezza. Questo schema concettuale per lungo tempo è rimasto applicato solo parzialmente al mondo delle imprese, ma a partire dagli anni '70 un gruppo pionieristico di studiosi ha iniziato ad applicare i principi e i criteri di efficacia, efficienza ed economicità anche alle amministrazioni pubbliche locali, regionali e nazionali, agli enti funzionali (economici e non economici), alle aziende e imprese di produzione, alle agenzie di cui esse hanno la proprietà o il controllo¹. Negli anni '80 un numero crescente ma ancora limitato di studiosi ha rivolto i propri studi al settore pubblico con riferimento alle problematiche di contabilità pubblica come strumento di supporto a governo, pro-

* *Università Bocconi*

1. E. Borgonovi, *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*, Giuffrè, 1973; E. Borgonovi, *L'impresa Pubblica*, Giuffrè, 1979; G. Marcon, *Bilancio, programmazione e razionalità delle decisioni pubbliche*, Franco Angeli, 1978.

grammazione, controllo, contabilità dei costi, organizzazione e gestione del personale, gestione finanziaria e degli investimenti, sistemi informativi, rapporti con i cittadini.

Si può dire quindi che gli studi di economia aziendale applicati alle amministrazioni pubbliche si siano sviluppati in Italia in parallelo all'affermazione del New Public Management (NPM) in Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda, Stati Uniti. Un parallelismo che peraltro si inseriva in due modelli concettuali diversi. Uguali o molto simili erano gli strumenti, ma la differenza fondamentale sta nel fatto che, secondo lo schema concettuale dell'economia aziendale italiana, i fini di interesse pubblico non sono perseguiti sulla base dei meccanismi di autoregolazione del mercato, mentre il modello teorico di riferimento del NPM era quello della "autoregolazione del mercato" basato sulla competizione. Differenza che si è manifestata anche nell'uso dei termini, in quanto in Italia negli anni '80 si faceva riferimento alla "economia aziendale applicata alle amministrazioni pubbliche" o al "passaggio dal modello burocratico, basato sul rispetto delle procedure, al modello manageriale, basato sulla valutazione dei risultati e del rapporto risultati-risorse", mentre a livello internazionale si è aggiunta la specificazione di "new" rispetto alla denominazione generale di public management.

Le riforme degli anni 90' e il management pubblico

La fine degli anni '80 e gli anni '90 sono caratterizzati da fondamentali riforme nelle

amministrazioni pubbliche e nel settore pubblico più in generale che hanno dato spazio ai principi, criteri, metodi, strumenti di management. Una evoluzione stimolata dalle pressioni derivanti dai cambiamenti economico-sociali e politici, dalle analisi sulle inefficienze delle amministrazioni pubbliche sulle interferenze della politica sull'amministrazione e in parte anche dal contributo degli studi economico-aziendali. Si fa riferimento tra le tante normative alla L. 142/90 e L. 241/90, L. 29/92, L. 81/93, decreto 77/95 e all'insieme delle cosiddette riforme Bassanini della fine degli anni '90, senza citare numerose altre norme che per semplicità si omettono. Si può sottolineare che in questo periodo vi è stata una coerenza, o almeno una certa convergenza, tra contenuti delle riforme, riproposizione della separazione tra politica e amministrazione, riconoscimento di una maggiore autonomia all'amministrazione e alla dirigenza, controllo spostato sui risultati rispetto agli atti e alle procedure, evoluzione e affinamento degli studi di management pubblico, legittimazione della stessa all'interno delle università con l'introduzione di un corso di laurea in economia e management delle amministrazioni pubbliche nelle facoltà di economia aziendale (riforma dell'università a metà degli anni '90), introduzione di corsi di laurea e di insegnamenti a vario livello, quindi una specie di circolo positivo di innovazione che ha avuto una decelerazione progressiva alla fine degli anni '90. Si può sottolineare che in questo periodo si sono manifestati due fenomeni di segno contrapposto. Il primo riguarda la ricerca di una interdisciplinarietà tra studiosi di management pubblico, scienza della politica, diritto amministrativo, economia pubblica con risultati alterni, in al-

cuni casi estremamente positivi e in altri con le difficoltà di far convergere linguaggi e modelli concettuali diversi. Il secondo fenomeno, sicuramente di carattere negativo, riguarda il fatto che un certo numero di studiosi, consulenti, formatori si sono avvicinati al settore pubblico pensando al semplice trasferimento delle logiche di impresa e di mercato, spesso senza avere l'accortezza o il rigore scientifico di comprendere a fondo le differenze dei due contesti.

Il nuovo secolo e l'evoluzione della disciplina

Il nuovo secolo si è aperto sotto il segno delle politiche del settore pubblico, condizionate dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica prima per rispettare i parametri di ingresso nell'euro e, in seguito, dall'esigenza di rispettare le regole per la permanenza nel sistema. Politiche accentuate dopo la crisi del 2007-2008 e della scelta europea di affrontarla sulla base del principio di *austerity*. Questa situazione ha determinato una divaricazione rispetto al periodo precedente. Le riforme, le leggi o le normative riferite alle amministrazioni pubbliche sono state caratterizzate dall'obiettivo di contenimento della spesa anche a costo di progressiva riduzione dell'autonomia gestionale delle singole amministrazioni e della dirigenza (tipicamente vincoli di bilancio, blocco del turnover, blocco dei contratti e degli scatti stipendiali nelle amministrazioni pubbliche). Le riforme delle università, anch'esse caratterizzate da logiche di razionalizzazione e contenimento della spesa, soprattutto dopo la crisi del 2007-2008, han-

no progressivamente ridotto gli spazi della disciplina di management pubblico all'interno dei corsi di laurea e di lauree magistrali, seppur con interessanti e significative differenze derivanti dalla legittimazione conquistata nel decennio precedente. Si sono invece sviluppati master universitari di public management, management sanitario e altri di primo e secondo livello, rivolti soprattutto a neo laureati e per executive che, indipendentemente dalla loro qualità, hanno una minore legittimazione sul piano accademico.

Al contrario la disciplina ha continuato nella sua evoluzione di approfondimento, dovuta anche alla presenza sempre più numerosa di ricercatori e studiosi del nostro paese in network internazionali quali IRSPM (*International Research Society For Public Management*), EGPA (*European Group of Public Administration*) EHMA (*European Healthcare Management Association*), AoM (*Academy of Management*), EURAM (*European Academy of Management*, sezioni su *public management e healthcare management*). Per quanto riguarda i contenuti, si è passati da contenuti di management (o NPM se si considera la denominazione internazionale) a contenuti di *public governance* (struttura di governo delle singole amministrazioni) a *system governance* (governo dei rapporti inter istituzionali), ai rapporti pubblico privato (*Public Private Partnership*), alle teorie del valore pubblico, alle teorie di co-production e al coinvolgimento dei cittadini nella valutazione dell'azione amministrativa. Anche per quanto riguarda i temi della contabilità pubblica vi è stata una divaricazione. A livello di disciplina vi è stata una evoluzione nella direzione della trasparenza dell'informazio-

ne e dell'*accountability* in senso lato, nonché nell'introduzione della contabilità economico-finanziaria dei principi contabili e del bilancio consolidato. La normativa ha invece privilegiato l'uso della contabilità per fini di contenimento della spesa, di armonizzazione delle informazioni a livello nazionale ed europeo. Le due tendenze non sono di per sé divergenti ma si può dire che la finalità di controllo macro economico ha penalizzato la tipica funzione della contabilità come espressione di autonomia gestionale e di supporto al miglioramento delle scelte a livello di singola amministrazione. Il modello logico, secondo cui l'equilibrio di sistema è finalità prioritaria che si persegue ponendo vincoli all'autonomia delle singole amministrazioni ha prevalso sul modello aziendale, secondo cui efficacia, efficienza ed economicità delle singole amministrazioni sono condizione per l'equilibrio del sistema nel lungo periodo. Le esigenze di controllo della spesa di breve periodo hanno prevalso sull'esigenza di perseguire dal basso un migliore equilibrio tra quantità e qualità dei servizi e risorse impiegate. In questa sede, peraltro, non si intende esprimere una valutazione di merito ma si propone una interpretazione del fenomeno.

Oggi il settore pubblico si trova di fronte a quattro grandi sfide che, utilizzando la terminologia dell'economista Schumpeter e di studi di management proposti a metà degli anni '90, si possono definire *disruptive innovation*:

- Grave e probabilmente irreversibile crisi delle forme tradizionali (per il mondo occidentale) della rappresentanza politica, che non sembra essere bilanciata da nuove forme di rappresentanza (in questo senso

il livello di astensione alle elezioni è un segnale rilevante di questa realtà);

- Desiderio di protagonismo dei cittadini (tramite rete e *social network*) che potrebbe riempire di contenuti e comportamenti reali le teorie sulla co-produzione (per dare ad essa sviluppi positivi occorre far leva sulla diffusione della cultura dell'interesse pubblico);

- Nuove tecnologie applicate ai servizi (trasparenza e controllo sociale);

- Possibile ripresa delle assunzioni con una quota maggiore di giovani motivati (in questo caso si pone l'esigenza di forti investimenti in formazione, finalizzata anche a favorire il passaggio intergenerazionale delle competenze all'interno delle amministrazioni).

Recentemente in alcuni convegni ho sentito affermare che "il management pubblico ha fallito". Ritengo che al riguardo sia più opportuno usare la metafora del bicchiere mezzo pieno e mezzo vuoto. Il bicchiere mezzo pieno rappresenta il fatto che alcuni concetti quali efficienza, economicità, valutazione dei risultati, trasparenza dell'informazione sono ormai entrati nella cultura dell'amministrazione. Purtroppo la forza di questi concetti in molti casi è stata indebolita proprio dal loro recepimento in normative e dal fatto di averli resi "obbligatori", ciò ha stimolato molte volte il rispetto solo formale e la debolezza di implementazione. Il bicchiere mezzo vuoto può essere considerato proprio il fatto che gli strumenti di management siano stati in molti casi rifiutati o che gli strumenti di management siano stati proposti come "risolutivi" delle problematiche dell'ammi-

nistrazione. Più che parlare di fallimento del management è opportuno proporre per il futuro una prospettiva nella quale per un buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche occorre trovare un equilibrio tra principi di legalità (diritto costituzionale amministrativo), legittimità e credibilità politica (ripensamento delle forme di partecipazione delle persone), equilibrio della finanza pubblica (necessaria per mantenere la legittimità e la credibilità del paese a livello internazionale e nei confronti dei mercati finanziari), autonomia e responsabilità gestionale delle singole amministrazioni (modello aziendale o di management pubblico). Poiché la realtà è unitaria e complessa occorre evitare il rischio di voler porre quale disciplina al centro del sistema ma occorre porsi nella prospettiva di una reale interdisciplinarietà che deve aiutare a governare un fenomeno complesso.

Le linee di intervento per innovare la PA

In concreto, si possono proporre alcune linee di intervento. La prima azione per promuovere, favorire, sostenere il rinnovamento è quella di investire in formazione a tutti i livelli, per diffondere un diverso atteggiamento nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Le imprese si sono sviluppate nel XX secolo, poiché vi sono stati forti investimenti nella formazione e nello sviluppo della cultura di imprenditorialità e di management, mentre, con riguardo all'amministrazione pubblica, la formazione relativa al settore pubblico, in quasi tutti i paesi del mondo, ha riguardato gli aspetti della politica (scienza della politica

e sociologia), del diritto, delle politiche macroeconomiche, delle tecnologie nei diversi settori di attività, ma in modo marginale i contenuti di tipo aziendale-manageriale.

Una seconda azione consiste nel promuovere e attuare una trasparenza reale ed effettiva. Essa non deve essere intesa come oggi è intesa in Italia e in molti altri paesi, nel senso che tutte le informazioni sulla amministrazione pubblica e sul suo funzionamento interno devono essere disponibili. Trasparenza significa rendere disponibili a diversi soggetti interni ed esterni informazioni che consentono di svolgere in modo appropriato le rispettive funzioni. Un modo per non essere trasparenti è quello di non dare nessuna informazione. L'altro modo è quello di dare tantissime informazioni non organizzate, azione che rende quasi impossibile trovare le informazioni utili.

La terza azione consiste nel dare concretezza al sempre conclamato principio della semplificazione e dello snellimento delle procedure amministrative. Ciò può avvenire introducendo un criterio che si potrebbe definire *legal(law) compact*. Mentre il *fiscal compact*, introdotto in Costituzione a seguito di accordi europei, impone il vincolo di non superamento di alcuni parametri (per esempio il 3% di deficit rispetto al PIL o ad altri obiettivi concordati), il *(legal-law) compact* consiste nell'imporre una regola secondo cui quando si approva una nuova legge (decreto, articolo di legge) occorre indicare un certo numero di leggi (decreti o articoli di leggi) da cancellare. Se, per esempio, si prevedesse un rapporto 1:20 o 1:50, si avrebbe la ragionevole speranza di ottenere in tempi brevi una drastica ri-

duzione delle decine di migliaia di norme che regolano l'amministrazione pubblica italiana (secondo fondate stime).

Un quarto intervento consiste nel garantire una continuità di assunzioni di giovani nelle amministrazioni pubbliche, il che consentirebbe l'introduzione di conoscenze, idee, comportamenti, atteggiamenti innovativi. Purtroppo negli ultimi anni l'applicazione delle regole del *fiscal compact* ha impedito all'Italia di garantire questo flusso graduale. L'inserimento con forme di precariato e con discontinuità impedisce la diffusione dell'innovazione. Poche persone con idee innovative sono facilmente contaminate dalla cultura tradizionale e a loro volta diventano diffusori di una cultura tradizionale. Un flusso continuo invece può garantire quella che recenti studi qualificano come "alleanza intergenerazionale", nel senso che persone più anziane sono portatrici di conoscenze basate sull'esperienza (con aspetti positivi e negativi), mentre le persone più giovani garantiscono conoscenze diverse e, perciò, sfidanti. L'amministrazione tradizionale è caratterizzata da una omogeneizzazione su forme tradizionali di gestione, organizzazione e rilevazione che costituisce una barriera negativa, spesso insuperabile, nei confronti dell'innovazione. La diversità delle conoscenze, competenze, capacità, consentita da un flusso continuo di inserimenti, favorisce invece l'abbattimento di queste barriere e l'apertura al nuovo. Si tratta di una condizione simile alla biodiversità in natura che favorisce l'evoluzione.

Un quinto intervento consiste nell'introduzione in modo esteso di sistemi di valutazione a

tutti i livelli. Valutazioni consolidate nella cultura aziendale di management (di appropriatezza, di qualità dei servizi, di efficienza dei processi, di costi, di rapporti qualità-costo o benefici costi, di soddisfazione degli utenti dei servizi, ecc.), ma anche valutazioni innovative quali possono essere quelle di impatto delle politiche pubbliche. Queste ultime, tuttavia, dovrebbero essere intese in modo diverso da come sono presentate nella maggior parte degli studi. Gli studi aziendali, ancor più di quelli di management, suggeriscono che la valutazione delle politiche dovrebbe riguardare gli effetti che esse hanno sui comportamenti delle aziende. Oggi quasi sempre le valutazioni delle politiche vengono fatte con strumenti che considerano ancora le aziende come scatole nere che funzionano nello stesso modo, o che funzionano come nel passato. Mi permetto di suggerire che sarebbe utile per i responsabili delle politiche economiche conoscere più a fondo le aziende e le logiche del loro comportamento.

Un sesto intervento consiste nella specificazione della logica del principio di valutazione. Occorre introdurre, rafforzare e diffondere anche nelle amministrazioni pubbliche i metodi e i sistemi di valutazione del merito ai fini di progressione economica e di carriera. Sono note anche nel mondo delle imprese private le difficoltà ad adottare sistemi equilibrati di valutazione del merito, che non è mai oggettiva ma è collegata alle strategie delle aziende. Tuttavia, non sono più sostenibili amministrazioni pubbliche nelle quali sia presente un appiattimento delle remunerazioni, le progressioni di carriera legate all'anzianità, un concetto di merito e

di professionalità legato alla conoscenza di leggi, regolamenti, procedure, tecnologie. Occorrono sistemi in grado di differenziare le competenze tecnico-specialistiche dalle competenze gestionali, organizzative, manageriali.

Un settimo intervento consiste nel rafforzare la comunicazione a tutti i livelli. Molti sostengono che nel mondo dell'informazione e dei *social media* è più importante comunicare che non fare. Personalmente non condivido questa affermazione, ma riconosco che essa ha indubbiamente un solido fondamento nell'esperienza di tutti i giorni. Nel lungo periodo è sicuramente più importante fare bene, fare le cose giuste nel modo giusto, ma è altrettanto importante comunicare bene, nel modo giusto, in tempo reale. Poiché il tempo lungo è una successione di tempi brevi, occorre trovare un bilanciamento, quindi anche l'amministrazione oltre a fare le cose giuste nel modo giusto, a rinnovarsi, deve imparare a comunicare bene, tempestivamente, nel modo più opportuno ed efficace e, soprattutto, deve dedicare risorse a questa attività. In mancanza di una attenta comunicazione difficilmente sarà possibile superare l'asimmetria tra valutazioni di breve (derivanti da criteri puramente finanziari) e valutazioni di lungo periodo.

Un ottavo intervento consiste nell'entrare nel mondo dei *big data*. L'amministrazione pubblica è detentore e produttore di un numero rilevante di dati riguardanti i cittadini, le famiglie, le imprese, le istituzioni/organizzazioni non profit, le infrastrutture materiali e immateriali di ogni tipo, l'utilizzo dei servizi pubblici (origine e destinazione del

movimento di persone o di merci ecc.). Tuttavia, mentre le imprese e i soggetti privati si stanno dotando di strumenti per "estrarre" dai *big data* le informazioni utili per le proprie attività, le amministrazioni pubbliche appaiono in grave ritardo rispetto alla loro capacità di diventare utilizzatori delle proprie informazioni e di quelle prodotte da altri soggetti ai fini del proprio miglioramento. Per entrare nel mondo dei *big data* non sono sufficienti le tecnologie, è necessario capire bene quali informazioni servono per quali obiettivi e finalità.

Pensare a rovescio se si vuole affermare il cambiamento organizzativo

Domenico Carrieri*

È possibile rendere più 'manageriale' il settore pubblico italiano? Renderlo cioè più capace di raggiungere risultati maggiori (di quelli sin qui realizzati), e con maggiore produttività attraverso la cura della organizzazione del lavoro, facendo lavorare meglio e "insieme" (con equivalenti del *team working*) i dipendenti, oltre che con una mag-

giore attenzione rivolta agli aspetti motivazionali e di benessere organizzativo che li coinvolgono?

Questo interrogativo ritornante non può non fare i conti con i risultati modesti e comunque percepiti come inadeguati (nonostante alcuni meriti) del ciclo di riforme avviato ormai circa venticinque anni fa: ma che nella logica dei nostri deci-

* Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

sori politici sembra continuamente bisognoso di ulteriori riforme. In un continuo gioco di Sisifo, tanto estenuante quanto scoraggiante, dato che esso implica nella sostanza il mancato raggiungimento degli obiettivi originari.

Questa delusione – e spesso estenuazione – in relazione a esiti che sono socialmente considerati come insufficienti può in primo luogo essere rovesciata se si prova a rovesciare il gioco dell'ultimo quindicennio. Un gioco costruito sull'idea – fin qui rivelatasi come vincente nel senso comune – delle pubbliche amministrazioni come problema e costo per il paese. E dunque come tali da ridimensionare e tagliare, a prescindere dalla domanda, quasi sempre crescente, dei cittadini e dalle *best practices* acquisite da una parte di esse.

Dunque il primo passaggio è quello di rilanciare una idea del pubblico non come freno ma come volano della modernizzazione del paese. E capace dunque di trainare anche il restante apparato produttivo, come avviene in larga parte dei paesi avanzati.

Un rovesciamento che richiede però un diverso paradigma di riferimento capace di mettere in discussione le ideologie da 'stato minimo' prevalenti nella discussione italiana, e quasi sempre sovrastanti nell'impostazione delle politiche europee.

E dunque rinvia anche ad attori politici in grado di animare concretamente un paradigma alternativo rispetto a quelli fin qui prevalenti. Mentre non sorprende che i fautori dello stato 'minimissimo', cioè da ridurre ulteriormente – collocati soprattutto a destra - facciano bene il loro mestiere di contribuire ai tagli lineari al settore pubblico e alla stessa idea di pubblico. Sorprende maggiormente la mancanza – almeno in larga misura - di imprenditori e di politici attrezzati a rilanciare una prospettiva diversa, e per questa via in grado di affermare l'idea dello stato innovatore.

Il fallimento, almeno relativo, delle politiche di riforma precedenti suggerisce alcune innovazioni ed aggiustamenti di tiro. I quali dovrebbero partire da quell'apprendimento organizzativo minimo che rielabora i risultati non positivi o inferiori alle aspettative dei *decision makers*, ricorrendo a metodi d'azione ed obiettivi idonei a tenere sotto controllo le criticità precedenti.

Dunque è importante partire dalle esperienze realizzate, dai loro successi e dai loro limiti, per mettere a fuoco quali strade intraprendere per affermare un orientamento manageriale che si affermi sostanziosamente nei comportamenti diffusi dei funzionari pubblici, come fatto sociale e non come input amministrativo.

Dunque al primo posto un rinnovamento delle prassi e non – almeno in prima battuta - dei modelli. Perché da prassi locali e realtà specifiche possono emergere fattori di successo e di insuccesso, i quali possono aiutare in una qualche traduzione a scala più larga.

Ma – non va dimenticato - i modelli teorici adottati nell'ultimo ventennio sono stati largamente disattesi, anche perché spesso astratti e calati dall'alto.

Quindi ben vengano le discussioni che riguardano l'aggiornamento del modello di New Public Management a cui si sono spesso riferiti i riformatori italiani, e non solo loro, negli ultimi decenni.

Ma il punto centrale sembra essere non quello di aggiustare un modello che, nel caso specifico, si è dimostrato poco idoneo a intersecare in modo materiale la realtà organizzativa italiana. Piuttosto consiste nel provare attraverso sperimentazioni parziali ed errori a costruire casi interessanti almeno in parte replicabili, senza ricalcare la strada della aziendalizzazione delle nostre pubbliche amministrazioni.

Insomma all'insuccesso del riformismo dall'alto bisogna contrapporre un riformismo della prossimità, dei piccoli passi, e di obiettivi selettivi basati su una larga autonomia nei metodi e nelle soluzioni, e non preoccupati di rispondere ad un ideal-

tipo astratto o di pervenire subito ad un frame generalizzabile.

Questo non significa che non siano necessarie teorie del cambiamento organizzativo.

Ci vuole invece una teoria del cambiamento, ma non una teoria rigida ed assoluta che pensi di imporsi a tutte le realtà in modo meccanico ed uniforme. E soprattutto una teoria che non venga costruita ex ante e a tavolino. Piuttosto un metodo di respiro teorico che si affermi a consuntivo di una larga messe di tentativi sul campo, attraverso la selezione di quelli più promettenti.

Ma un approccio manageriale per fare cosa? Appare evidente, in base agli accenni precedenti, che vi siano almeno due strade percorribili.

Una, che potremmo considerare di manutenzione ordinaria, che consiste nel far funzionare meglio l'esistente, dunque quello che già c'è, a risorse invariate o ridotte. Ivi incluso il personale, che andrebbe così variamente incentivato in modo da produrre il miracolo dell'innalzamento degli standard realizzati (ma con risorse materiali decrescenti e non tali da suscitare grandi coinvolgimenti).

Ma poi esiste anche un altro approccio, al quale abbiamo alluso, e che rientra dentro l'idea di una manutenzione straordinaria. Questo non può che fondarsi su un altro ruolo dello stato, su un progetto

di lungo periodo atto ad animare energie innovative all'interno della risorsa lavoro: in parte quelle vecchie (il personale già in dotazione), ricostruite intorno ad obiettivi di respiro, in parte quelle nuove (nuovo personale e maggiormente qualificato) che possa funzionare da driver del processo di cambiamento organizzativo.

Questo obiettivo è quello che potremmo definire con una formula riassuntiva, proposta da alcuni studiosi, dello 'stato strategico'. Uno stato promotore dello sviluppo, che aiuta a individuare le aree di maggiore innovazione possibile e a favorire l'innalzamento del volume di investimenti, diretti ed indiretti, atti ad alimentarla. Uno stato imprenditore, per dirla con Mariana Mazzucato, perché seleziona le aree e i settori strategici nei quali l'innovazione tecnico-organizzativa può essere un volano, assicurando conseguenze sociali desiderabili (a partire ad esempio da quelle dell'incremento dell'occupazione, e di una 'buona occupazione'). E quindi si pone come alimentatore delle migliori risorse manageriali del pubblico, ma anima e fa crescere anche quelle private orientandole nella stessa direzione.

Allo stato minimo non si può contrapporre lo stato ipertrofico. Ma uno stato agile e capace di muoversi

in modo duttile intorno ad un set di obiettivi selezionati ben identificati e praticabili. Invece la nostra storia amministrativa è troppo ambiziosa negli assunti generalisti e troppo esile nei risultati acquisiti.

Quindi questo processo evolutivo, cui abbiamo alluso in modo solo schematico, trova il suo fondamento in una logica riformatrice significativamente diversa da quella messa alla prova – con successi intermittenti ed esiti considerati inadeguati – nei decenni della cosiddetta Seconda Repubblica.

Dunque una cultura manageriale – ancora largamente da costruire e affermare – può farsi strada se si comincia a parlare di 'riforme' e non di riforma. Ad usare una pluralità di tastiere ed una varietà di ambiti applicativi.

In sostanza sarebbe utile coltivare un percorso diverso da quello adottato nel periodo passato. Le diverse riforme che si sono succedute, con intenti più o meno ambiziosi, nel corso degli scorsi decenni hanno ruotato intorno ad una trama di cambiamenti normativi. Il motore era la norma, anzi tante norme spesso sovrapposte a quelle precedenti.

Adesso si tratta di rinunciare all'idea del grande cambiamento legislativo, che vuole incidere su tutto il sistema grazie alla bacchetta magica dell'innovazione normativa. Al centro bisogna mettere l'innova-

zione organizzativa, come processo costante che attraversa e fa interagire le diverse pubbliche amministrazioni. Ed almeno in una prima fase questo processo va animato dentro gli enti e le amministrazioni senza una forte ed assorbente sponda normativa, ma attraverso una selezione degli obiettivi prioritari e l'affidamento ai network interni – spesso ridisegnati caso per caso – dei mezzi e degli strumenti per raggiungerli.

Insomma è difficile immaginare una managerialità pubblica se non si declina in modo diverso l'idea delle riforme. Se al primo posto non appaiono le procedure atte ad applicare le norme (e che spesso prescindono dagli obiettivi da realizzare). Ma compaiono azioni organizzative finalizzate a pochi obiettivi chiari e selezionati, e non mescolati all'attesa messianica, ma vaga, di un cambiamento in grande.

Dunque non abbandonare la progettualità e l'aspirazione al cambiamento. Ma declinarla sul versante organizzativo affidando agli attori direttamente coinvolti il compito di costruirla, di testarla, e di realizzare in modo incrementale le innovazioni effettivamente praticabili.

La missione della Rivista RIPM nella costruzione di una società 4.0 sostenibile ed equa

*Maria Chiara Carrozza**

Stiamo vivendo il tempo della quarta rivoluzione industriale in cui nuove tecnologie abilitanti, come la robotica, l'intelligenza artificiale, le nanotecnologie o la bionica, solo per menzionarne alcune delle più rilevanti, avranno un forte impatto

sulla produzione di beni e servizi e potenzialmente potranno cambiare il rapporto fra capitale e lavoro. Per tali motivi muteranno gli equilibri che governano la società, perché saranno probabilmente modificate le dinamiche economiche che hanno caratterizzato gli anni recenti.

* *Scuola Superiore Sant'Anna*

La produzione e la manifattura sono state già ampiamente investite dalla terza rivoluzione industriale, quella della microelettronica: infatti già a partire degli anni '80 del '900 abbiamo assistito ad un cambiamento profondo del lavoro in fabbrica grazie all'avvento dell'automazione e della robotica, che hanno cambiato la cosiddetta 'catena di montaggio' fordista, sostituendo con strumenti e sistemi intelligenti il lavoro meccanico e ripetitivo, e migliorando le condizioni di ergonomia e sicurezza del lavoratore.

La vera novità della quarta rivoluzione industriale sarà legata prevalentemente all'ingresso della robotica, dell'intelligenza artificiale e delle altre tecnologie abilitanti nel mondo dei servizi, a contatto con i cittadini che si troveranno di fronte a macchine e sistemi automatici là dove fino a pochi anni fa trovavano operatori umani. Le macchine saranno mediatrici dell'accesso ai servizi, potranno anche prendere decisioni al posto nostro, arrivando fino ad assumersi responsabilità di natura etica. La pressione per l'introduzione delle tecnologie è molto forte, ed è spinta soprattutto dal mondo dei fornitori di strumenti e di infrastrutture, ma il sistema pubblico che offre servizi deve però porsi in un'ottica in cui l'innovazione rappresenti un mezzo per il miglioramento dell'offerta, per ottenere una

ricaduta positiva per i cittadini e per la produttività complessiva dello stato. In questa prospettiva occorre anche tenere conto dell'elevato numero di addetti che sono impiegati nella pubblica amministrazione e che vengono investiti da una richiesta di aggiornamento per migliorare il rendimento. Il mondo della pubblica amministrazione deve fare fronte alle legittime aspettative di crescita della qualità dei servizi e del loro contenuto tecnologico, ma deve affrontare una situazione in cui le risorse e gli strumenti amministrativi messi a disposizione per operare il cambiamento non sono sufficientemente adatti e flessibili per garantire il progresso effettivo.

Per gli studiosi del mondo del management della pubblica amministrazione, la gestione dell'innovazione diventa quindi una sfida epocale che può essere affrontata solo coinvolgendo molte altre competenze. In tale ottica la Rivista italiana di Public Management (RIPM) può rappresentare la sede elettiva per aprire un dibattito scientifico ed un confronto fruttuoso su metodologie ed esperienze, anche in ambito formativo, per arricchire la cultura manageriale dei dirigenti e degli operatori nella pubblica amministrazione.

Nel prossimo futuro, se nuovi sistemi prenderanno decisioni al posto

nostro alla guida di un veicolo o nell'effettuare una diagnosi di tipo medico, sarà necessario approfondire non soltanto gli aspetti civili della responsabilità delle macchine rispetto alle decisioni prese e il potenziale danno alla proprietà o alla persona, ma anche gli aspetti sociologici e antropologici che porranno il cittadino di fronte ad una mutata società che porterà potenziali nuovi benefici ma anche nuovi rischi di marginalizzazione, di crisi di identità e di disuguaglianza. Il rischio di perdita di qualità e quantità di posti di lavoro nel mondo dei servizi e nella pubblica amministrazione è stato ampiamente enunciato a livello teorico, ma ancora non vi è omogeneità ed accordo fra gli studiosi a livello internazionale sul reale impatto di questi cambiamenti sul lavoro. Per questo è molto importante sviluppare metodologie di analisi e valutazione quantitativa che potranno essere oggetto di pubblicazione e confronto sulla rivista RIPM soprattutto in relazione alla gestione sostenibile del cambiamento e dell'innovazione nel sistema pubblico in rapporto al numero e alla qualità dei posti di lavoro.

Infatti, questo mutamento del mondo dei servizi investirà anche la pubblica amministrazione che sarà chiamata a svolgere un ruolo fondamentale, non solo come ente fornitore, si pensi alla sanità, alla

giustizia o al welfare per esempio, ma anche al mondo dell'istruzione come luogo di formazione ed educazione dei lavoratori in vista della rivoluzione industriale, e infine come regolatore dei rapporti fra cittadini e società per garantire equità, coesione territoriale e pari opportunità in rapporto all'accesso ed alla qualità dei servizi stessi.

La visione auspicabile del management della pubblica amministrazione deve andare non soltanto nel senso della modernizzazione, dell'efficienza e dell'utilizzo corretto delle risorse, evitando gli sprechi e migliorando la qualità dei servizi, ma anche nella auspicabile direzione di accrescere la sostenibilità della società della quarta rivoluzione industriale, sia dal punto di vista dell'impatto ambientale o dell'equilibrio economico, ma soprattutto per ottenere equità verso i cittadini. Deve assolutamente essere evitata la marginalizzazione delle fasce della popolazione potenzialmente a rischio di soffrire di un ulteriore *divide* di competenze e conoscenze tecnologiche necessarie per l'accesso ai servizi ed in ultima analisi all'esercizio della cittadinanza.

Credo che in tale prospettiva sia imprescindibile la crescita della cultura manageriale nella pubblica amministrazione per affrontare non solo i cambiamenti della modali-

tà di offrire servizi ma anche della natura, qualità e sostenibilità dei servizi stessi. Le riforme strutturali per modernizzare e orientare la crescita sostenibile del nostro paese coinvolgono come attore protagonista la pubblica amministrazione, che può diventare anche il luogo di sperimentazione di nuove pratiche e di nuovi metodi improntati al miglioramento dell'offerta dei servizi. L'attivazione di processi di *pre-competitive procurement*, pratica ancora scarsamente utilizzata nel nostro paese, potrebbe consentire uno stretto legame con la ricerca per far diventare la pubblica amministrazione un ponte per sperimentare l'innovazione prima di immetterla sul mercato. La rivista RIPM può rappresentare l'ambiente scientifico elettivo per incoraggiare, commentare e valutare queste buone pratiche e fornire modelli e casi di studio alle diverse realtà.

La rivista RIPM, e la divulgazione scientifica e metodologica che essa può consentire, rappresentano strategici strumenti per accompagnare la pubblica amministrazione in questo percorso di crescita culturale che vede lo stato innovatore protagonista non solo di un programma di industria 4.0 rivolto agli attori del mondo manifatturiero e della produzione, ma anche di un piano di riforme e di metodi da implementare per lo sviluppo di

una società 4.0.

Per portare avanti questo programma di pubblica amministrazione 4.0 è opportuno costruire un luogo di confronto scientifico e culturale dove possano essere presentate, messe in discussione e confrontate strategie di gestione del cambiamento, in modo da trasformare casi di successo in buone pratiche esportabili e generalizzabili nello spirito della creazione di un metodo scientifico di misurazione, valutazione e comparazione.

La rivista RIPM si rivolge a questo ambito con l'obiettivo di offrire anche uno scenario di inquadramento internazionale per potersi confrontare tra pari con altri soggetti pubblici e con altri studiosi nel contesto europeo.

È importante sottolineare il carattere prettamente multidisciplinare di tale dibattito scientifico, che per essere completo deve attraversare i vari campi del sapere interessati alla gestione della transizione verso una pubblica amministrazione 4.0, includendo gli aspetti della cultura giuridica, amministrativa, ed economica, ma comprendendo anche agli ambiti più scientifici e tecnologici.

Occorre che la società 4.0 sappia utilizzare la tecnologia come strumento e non come fine, e la gestio-

ne ed offerta dei servizi deve essere un banco di prova sperimentale della qualità e della sostenibilità degli strumenti stessi.

La promozione dell'innovazione nella pubblica amministrazione deve essere guidata dal principio dell'accessibilità, dell'equità e della sostenibilità ed in tale ottica diventa importante aggiungere anche una prospettiva sociologica e umanistica che aggiunga punti di vista differenti all'analisi delle esperienze e metodologie proposte, che possa offrire una valutazione a 360 gradi a supporto di una visione completa del rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione.

In questo scenario la rivista RIPM si candida a coprire uno spazio importante nel processo di modernizzazione e innovazione della pubblica amministrazione del nostro paese, consente di confrontare metriche differenti, prospettive interdisciplinari, analisi comparative con i sistemi più avanzati a livello internazionale, per costruire una comunità scientifica multiculturale che sviluppi i metodi e permetta di diffondere la cultura del management dell'innovazione nel sistema pubblico.

Public Management: fattore di competitività nell'economia globale

Marco Magnani*

Il public management è questione molto importante. Da sempre. La storia insegna che se la forza degli eserciti è necessaria per vincere le guerre e costituire gli imperi, la gestione della cosa pubblica e l'efficienza della pubblica amministrazione è fondamentale per garantirne sopravvivenza e prosperità. Innumerevoli sono gli esempi nel corso dei secoli che dimostrano come una buona gestione della macchina amministrativa sia cruciale per tenere insieme popoli lontani, geograficamente e culturalmente. Lo fu per l'impero romano come per gli stati nazionali europei. L'impero coloniale britannico si reggeva su un *mix* di forza politico-militare, potenza economico-commerciale e qualità della macchina amministrativa.

Il ruolo dell'amministratore pubblico – che oggi chiameremmo public manager - ha sempre richiesto talento ed esperienza. Pertanto la meritocrazia ha spesso prevalso su favoritismi e nepotismi nella selezione dei funzionari più importanti. Numerosi i casi nella storia in cui a questi ruoli sono chiamati rappresentanti di popoli vinti militarmente quando questi dimostrano maggiore attitudine ed esperienza dei vincitori nell'amministrare la cosa pubblica. Nell'impero romano, non era inconsuetto - soprattutto a partire dal III secolo d.C. - che cittadini di origini barbariche occupassero posizioni di grande rilievo nell'esercito o nell'amministrazione pubblica. Ci furono addirittura imperatori di origini barbare. I guerrieri mongoli sottomisero militarmente la vicina Cina ma affidarono ai mandarini cinesi

* Harvard Kennedy School of Government e Università LUISS Guido Carli

il difficile compito di amministrare un Impero sconfinato che andava dalla steppa siberiana all'India, dalle coste coreane all'Ungheria.

Nell'era della globalizzazione e della crisi degli stati nazionali si potrebbe pensare che la pubblica amministrazione di un paese e la sua gestione abbiano perso importanza. Le amministrazioni dei singoli stati sono schiacciate da una parte dalle istituzioni internazionali e dall'altra dal settore privato. In particolare, multinazionali e grandi istituzioni finanziarie sono *player* globali, spesso sradicati da paesi e territori di origine. Di dimensioni enormi, non di rado hanno giri d'affari superiori al pil di molti paesi, esse interagiscono direttamente e in modo privilegiato con istituzioni internazionali e nazionali.

In questo contesto è ancora importante avere una buona pubblica amministrazione? A nostro parere la risposta è sì. Un buon public management può ancora costituire un vantaggio competitivo importante per un paese. Tra l'altro perché contribuisce a creare un ambiente che trattiene e attrae persone e capitali. Un *framework* amministrativo forte e chiaro aumenta le possibilità di successo di un paese nell'economia globale. Addirittura, in certi casi la pubblica amministrazione può addirittura diventare *driver* d'innova-

zione, non solo tecnologica ma anche organizzativa e gestionale.

Analoghe conclusioni valgono a livello locale. Una buona gestione della pubblica amministrazione locale può fare la differenza nella capacità di un territorio, o di un distretto, di essere competitivo nell'economia globale.

L'economia globale è infatti caratterizzata da un quadro regolamentare piuttosto fragile - con lacune e disparità in materia di concorrenza, tassazione, legislazione del lavoro, standard ambientali e di sicurezza - che non offre garanzia di uguale trattamento a tutte le aziende. In assenza di regole, o in presenza di regole eterogenee e confuse, le imprese più forti - per dimensioni, peso economico e politico, sostegno del proprio stato nazionale - tendono a prevalere sulle più deboli, generalmente le piccole. L'unico sostegno per queste ultime può venire dal territorio d'origine, ma solo se questo ha istituzioni - politiche e amministrative - e relazioni sufficientemente forti e consolidate da riuscire a estendere proprie regole, standard e consuetudini in campo internazionale.

In altre parole, un elemento importante per il successo di un territorio o un distretto nell'economia globale è la capacità di estendere le proprie

“regole del gioco”. La crescita e l'internazionalizzazione delle imprese di un territorio – soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, non è sufficiente a garantirne il successo nel lungo periodo. Solo se il loro territorio di origine ha la forza politica, economica e istituzionale per “esportare” la propria cornice regolamentare, allora queste ultime si troveranno a operare in un ambiente favorevole. È evidente come questa considerazione sia importante per l'Italia, la nella cui economia sono centrali le imprese di dimensioni piccole e medie.

Diverse sono le caratteristiche fondamentali affinché la gestione della pubblica amministrazione sia un vantaggio competitivo da un punto di vista economico. Le più importanti sono meritocrazia, trasparenza, formazione e contaminazione. Una pubblica amministrazione in cui non prevale il merito non ha grandi possibilità di eccellere, né tanto meno di diventare *driver* d'innovazione. Per essere veramente meritocratica la carriera nella pubblica amministrazione deve sapere attrarre professionalità e competenze elevate. Indipendentemente dalla loro provenienza (come la storia insegna). La trasparenza è importante in tutte le dimensioni e in tutti i settori della vita economica ma assolutamente fondamentale in quello pubblico, dove si gestiscono

e utilizzano risorse dei cittadini. Quanto alla formazione, è molto importante che chi debba gestire la pubblica amministrazione abbia le competenze adeguate al compito e ai tempi. Infine, un certo grado di contaminazione reciproca tra amministrazione pubblica e settore privato può dare frutti importanti ed essere utile ad entrambi.

La gestione della pubblica amministrazione è sempre stata importante nella storia. Paradossalmente, nell'epoca dell'economia globale, un buon public management può essere ancor più importante che in passato. E diventare un vero e proprio vantaggio competitivo, per un paese ma anche per un territorio o un distretto. A patto che nella gestione della cosa pubblica siano riconosciute e incentivate meritocrazia, trasparenza, formazione e un certo grado di contaminazione virtuosa con il settore privato. Una sfida difficile per l'Italia, che può trasformarsi in importante opportunità di crescita. Una sfida ambiziosa per la nuova Rivista Italiana di Public Management, che vuole non solo stimolare ma anche contribuire al dibattito su questi temi.

Gli studi sulla pubblica amministrazione in Italia

*Bernardo Giorgio Mattarella**

Lo statuto universitario delle scienze amministrative

La pubblica amministrazione in Italia, non è l'oggetto specifico di nessun raggruppamento scientifico-disciplinare o settore concorsuale. Gli studiosi della pubblica amministrazione sono inquadrati ora tra i giuristi, ora tra i politologi, ora tra gli economisti, ora tra gli ingegneri. Dal punto di vista ministeriale, quindi, non ci sono studiosi dell'amministrazione, ci sono solo studiosi dell'una o dell'altra materia, che possono occuparsi dell'amministrazione. La scienza dell'amministrazione, come disciplina autonoma, è esistita per un breve periodo nel diciannovesimo secolo, per poi essere accorpata al diritto

amministrativo, del quale è stata considerata a tratti quasi alla stregua di una sorella minore, fino a scomparire di fatto.

Questa debolezza sul piano degli ordinamenti universitari si riflette sulla didattica. Esistono corsi di laurea in scienze dell'amministrazione, per lo più presso dipartimenti di scienze politiche, per loro natura interdisciplinari. In questi corsi, in effetti, spesso si insegna poca scienza politica: gli insegnamenti sono in prevalenza giuridici, economici e storici. La scienza dell'amministrazione è invece trascurata dai dipartimenti di giurisprudenza, per via della rigidità dei relativi ordinamenti didattici e per via del purismo spesso predicato dai giuristi, su cui tornerò più avanti.

* *Università LUISS Guido Carli*

Gli effetti degli ordinamenti universitari si producono anche sui corsi di studio post lauream. Vi sono numerosi dottorati e master dedicati alla pubblica amministrazione, che raramente riescono a essere interdisciplinari: singoli approcci disciplinari, soprattutto quello giuridico o quello economico, tendono a connotare fortemente questi corsi.

Una certa interdisciplinarietà si registra nei corsi di formazione iniziale dei dipendenti pubblici, in cui i due gruppi di discipline appena menzionati – diritto ed economia – tendono a prevalere. Minore attenzione è dedicata, per esempio, alla statistica, all'informatica, alla scienza politica.

Vi sono, dunque, numerose esperienze di insegnamento di scienze amministrative, ma vi sono pochi studiosi della pubblica amministrazione, che il sistema universitario non riconosce come tali. Se ne potrebbe dedurre che la pubblica amministrazione non è una scienza, ma una tecnica, che deve essere insegnata dagli operatori e che si presta poco all'approfondimento scientifico. Vari elementi, tuttavia, smentirebbero questa conclusione: da un lato, in numerosi altri paesi occidentali vi è, anche formalmente, una scienza dell'amministrazione; dall'altro, anche in Italia vi

è un'ampia letteratura scientifica sulla pubblica amministrazione.

Gli studi sulla pubblica amministrazione, infatti, non sono mai mancati. C'è un'ampia letteratura sui sistemi amministrativi e sulle riforme amministrative, ci sono riviste specializzate (che, peraltro, sono a loro volta condizionate da un approccio disciplinare dominante), ci sono manuali di scienza dell'amministrazione (che tuttavia tendono spesso a privilegiare la descrizione dei modelli e degli assetti organizzativi, trascurando la dinamica dei poteri e delle procedure), ci sono luoghi di ricerca, che hanno sviluppato una buona tradizione (La Sapienza a Roma, dove per un certo periodo, soprattutto grazie all'iniziativa di Sabino Cassese, hanno prodotto ricerche importanti anche il Formez, il Cnr e poi il Consorzio Mipa, la Spisa a Bologna, l'Isap a Milano).

Scienze amministrative e scienze giuridiche

Molte delle iniziative appena menzionate si devono ai giuristi. Giuristi sono, all'origine, molti degli studiosi della pubblica amministrazione, ora inquadrati in altri settori scientifico-disciplinari. Ciò non può stupire, perché – come si è già osservato – lo studio e l'insegnamento

della scienza dell'amministrazione sono tradizionalmente legati, in Italia più che in altri paesi, a quelli del diritto amministrativo e ancora oggi una parte preponderante degli studi sull'amministrazione si devono ai giuristi.

La scienza dell'amministrazione ha sempre avuto, per così dire, un problema identitario, legato al suo rapporto con il diritto amministrativo, e molte delle definizioni che di essa sono state proposte servivano a distinguerla da esso: per Romagnosi la scienza dell'amministrazione era lo studio non giuridico della pubblica amministrazione; la si è poi concepita come studio dell'attività sociale della pubblica amministrazione, in contrapposizione a quella giuridica; come tecnica applicativa, in contrapposizione alle norme da applicare; come studio dell'amministrazione reale, in contrapposizione a quella risultante dalle norme; come studio delle riforme amministrative, in contrapposizione alla disciplina vigente.

Emblematica, rispetto al rapporto tra le due discipline, è la vicenda del convegno di Varenna, tradizionale appuntamento annuale degli studiosi e degli operatori del diritto amministrativo. Esso si chiama convegno di "studi amministrativi" e nacque effettivamente come convegno interdisciplinare di scienza

dell'amministrazione. Nella prima edizione del convegno, nel 1955, Gianfranco Miglio, a sua volta giurista di estrazione, chiamò a raccolta studiosi di diverse materie, svolse un'ampia relazione introduttiva, incentrata sui rapporti tra scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo, e chiese a Massimo Severo Giannini, giurista tra i più grandi e tra i più aperti allo studio di altre discipline, di svolgerne un'altra. Ma il convegno è poi diventato un convegno squisitamente giuridico, anche se negli ultimi anni sono state introdotte alcune relazioni di economisti (soprattutto per merito del Consiglio di Stato, il cui servizio studi, con lungimiranza, ha anche avviato studi interdisciplinari sul contenzioso amministrativo).

I giuristi, dunque, si sono sempre fatti carico dello studio della pubblica amministrazione, ma lo hanno fatto con i loro limiti e – come osservato da Sabino Cassese venticinque anni fa sul Foro italiano – con un certo distacco o disagio. Il distacco e il disagio erano dovuti alla professata adesione al metodo giuridico, risalente a Vittorio Emanuele Orlando, che escludeva la contaminazione con altre discipline. Orlando stesso fu il primo a tradire questo metodo, che è stato continuamente tradito da tutti quegli ottimi studiosi di diritto amministrativo che, oltre a impegnarsi su questioni

giuridiche, si sono preoccupati del concreto funzionamento delle amministrazioni, dell'attuazione delle norme, delle prospettive di riforma. I giuristi tendono spesso a studiare la pubblica amministrazione e non solo il diritto che la regola, pur affermando che questo studio non è loro compito.

L'esigenza di interdisciplinarietà

L'ipoteca della scienza del diritto sulla scienza dell'amministrazione è vissuta con disagio, in Italia come in altri paesi, anche dagli altri studiosi della pubblica amministrazione, di estrazione diversa, la cui reazione consiste spesso nell'imputare all'approccio giuridico tutti i mali dell'amministrazione (il formalismo, la mentalità burocratica, la disattenzione per i risultati) e nel tentativo di escludere radicalmente l'approccio giuridico dallo studio della materia. È un atteggiamento estremista e poco costruttivo. Credo che gli studiosi dell'amministrazione debbano essere grati ai giuristi per il loro contributo, nella consapevolezza che il loro approccio è importante ma insufficiente e che lo studio dell'amministrazione richiede competenze miste.

Non c'è dubbio, infatti, che, lo studio solo giuridico dell'ammini-

strazione produce una conoscenza insufficiente dell'amministrazione stessa e dei suoi problemi e, quindi, una cattiva formazione dei dipendenti pubblici e un inadeguato governo delle amministrazioni. È indubbiamente vero che i pubblici dipendenti hanno spesso una mentalità orientata alle norme piuttosto che ai risultati, come se il loro compito fosse di applicare la legge invece che di risolvere i problemi (rispettando la legge). Spesso sono capaci, per esempio, di svolgere correttamente un complicatissimo procedimento contrattuale, ma non di valutare correttamente se il bene o il servizio da acquisire è realmente utile. O di svolgere senza vizi di legittimità una procedura concorsuale, che serve a selezionare il candidato che ha studiato di più o frequentato il maggior numero di corsi di formazione, che non è necessariamente il migliore. Peraltro, il problema ha a che fare non solo con l'estrazione culturale dei dipendenti pubblici (che in gran parte non sono laureati in giurisprudenza), ma anche con fattori come l'eccesso produzione normativa e di giurisdizione, le distorsioni dei meccanismi di responsabilità e la sovrapposizione e la lentezza dei controlli.

Tra gli effetti negativi delle carenze nello studio dell'amministrazione vi sono l'inadeguata disponibili-

tà di determinate professionalità e l'insufficiente conoscenza dei problemi. Per quanto riguarda le professionalità, per esempio, mancano esperti delle politiche pubbliche, che sarebbero necessari nelle grandi amministrazioni come la Presidenza del Consiglio e le regioni; e mancano i valutatori, necessari per far funzionare i sistemi di misurazione dei rendimenti delle amministrazioni. Per quanto riguarda le conoscenze, spesso nelle amministrazioni nessuno si preoccupa di raccogliere dati sugli uffici, sul personale, sulle procedure, sulle funzioni: mancano, per esempio, dati sulla corruzione, sulle conferenze di servizi, sulle richieste di accesso ai documenti amministrativi, sulla durata dei processi, sulla mobilità dei dirigenti, sugli amministratori delle società pubbliche. In questo modo, le scelte legislative e regolamentari vengono fatte spesso senza cognizione di causa.

Le pubbliche amministrazioni sono organizzazioni estremamente complesse, inserite in sistemi istituzionali a loro volta complessi, con dinamiche peculiari. Per studiarle e per governarle, servono diverse conoscenze e competenze. Questa Rivista nasce dallo sforzo di metterle insieme, al servizio di studiosi e operatori, per contribuire al miglioramento dello studio e del funzionamento del sistema ammi-

nistrativo. La sua ispirazione non è lontana dalla chiamata alle armi fatta da Gianfranco Miglio nel già citato intervento al convegno di Varenna del 1955: "bisogna cioè che, invertendosi la spinta centrifuga del particolarismo dottrinale, l'amministrazione ritrovi una sua scienza unitaria. E siamo con ciò di fronte non solo ad uno dei problemi per loro natura veramente supremi nel campo dei rapporti fra necessità del divenire storico e libertà dello studioso, ma insieme anche all'aspetto meno contingente delle ragioni che hanno riunito qui – quasi chierici di diverse confessioni, ansiosi di ricostituire l'unità della loro antica fede – giuristi, economisti, esperti dell'organizzazione aziendale".

Riferimenti bibliografici

1. Cassese S. (1992), *Lo smarrimento di Oreste e la furia delle Eumenidi: la vicenda intellettuale della scienza dell'amministrazione*, in *Il Foro italiano*, 1992, n. 2, V.
2. Miglio G. (1955), *Le origini della scienza dell'amministrazione*, in *La scienza della amministrazione*, atti del I Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna - Villa Monastero, 26-29 settembre 1955, Milano, Giuffrè, 1957, ora in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, n. 2.

Diritto amministrativo e New Public Management

*Giulio Napolitano**

L'emersione del New Public Management (NPM) nel mondo anglosassone nell'ultimo ventennio dello scorso secolo ha avuto un profondo impatto anche sulla scienza del diritto amministrativo. Ovunque, essa ha cominciato a interrogarsi se la materia non fosse destinata a fare la fine dei dinosauri sotto le meteoriti della fredda razionalità economica. Nello stesso mondo anglosassone questa comprensibile preoccupazione è stata ben presto accantonata. A tal fine è stato sufficiente indicare la fitta trama regolatoria tessuta dall'ordinamento per

comprendere come il NPM rappresentasse in realtà un fattore di arricchimento e di rinnovamento del diritto amministrativo, non certo una causa di estinzione.

In altri contesti, il rapporto è stato più tormentato. Francia e Germania hanno sempre guardato con sospetto alle presunte virtù del New Public Management. E ci si è interrogati con una cospicua dose di scetticismo se davvero il diritto amministrativo costituisca un ostacolo al buon andamento della pubblica amministrazione.

* *Università degli Studi di Roma Tre*

Il vero capolavoro lo si è registrato però in Italia. Qui operatori e studiosi hanno guardato con entusiasmo al NPM e alle sue ricette. Anche una parte significativa della scienza giuridica, tradizionalmente meno sciovinista di quella francese e tedesca e più aperta alla comparazione e all'analisi interdisciplinare, ha rivolto crescente attenzione agli esperimenti avviati oltremarica. Arrivati al momento della decisione politico-legislativa, tuttavia, l'armamentario teorico e pratico del NPM è stato declinato con gli strumenti giuridico-formali propri della nostra tradizione amministrativa. Gli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità sono stati declamati in apertura di quasi ogni legge sull'organizzazione e sull'azione amministrativa. E il loro perseguimento è stato affidato a istituti e procedimenti minuziosamente disciplinati, basti pensare al ciclo di programmazione e misurazione della performance. L'esito grottesco è stata la burocratizzazione della sburocratizzazione.

Oggi il NPM appare scosso nelle sue stesse fondamenta. Da un lato, la crisi economico-finanziaria dell'ultimo decennio ne ha ovunque messo in questione i suoi presupposti teorici, al punto da preconizzare, secondo alcuni, il suo inevitabile tramonto. Dall'altro, gli effetti paradossali se non addirittura beffardi generati in concreto in alcuni ordinamenti, a cominciare da quello italiano (basti pensare ai premi di risultato distribuiti a pioggia), hanno fatto sorgere un più che comprensibile disincanto.

Eppure il prezioso lascito del NPM è ancora presente, per una ragione incontrovertibile:

e cioè che, in un contesto di risorse pubbliche scarse, non si può fare a meno dell'aspirazione a fare meglio (o almeno lo stesso) con (sempre) meno. Focalizzare obiettivi e priorità, mettere in competizione i fornitori, misurare i risultati, premiare il merito rimangono strumenti fondamentali della buona organizzazione e azione amministrativa. È stata invece giustamente respinta l'idea che basti trapiantare nel settore pubblico le ricette impiegate nel settore privato per risolvere d'incanto ogni problema. Queste potranno costituire tutt'al più una fonte di ispirazione o un parametro di raffronto. Ma restano imprescindibili l'etica del servizio, il senso della missione pubblica.

Gli insegnamenti del New Public Management, infine, dovrebbero costituire un prezioso antidoto a tutte le forme di crescente compressione di ogni margine di autonomia e discrezionalità nell'esercizio dell'azione amministrativa. Questa, infatti, appare sempre più stretta nella tenaglia costituita, da un lato, dall'invasione della scelta politico-legislativa e, dall'altro, dalla minaccia della responsabilità e dei controlli. L'amministrazione per legge e il governo delle procure (penali, contabili, o amministrative, come l'Autorità nazionale anticorruzione), però, negano in radice la possibilità di una buona gestione pubblica, che invece avrebbe bisogno di competenza tecnica, flessibilità operativa, riconoscimento sociale.

Da dirigente a leader: la via del cambiamento

*Luigi Nicolais e Giuseppe Festinese**

Circa trent'anni fa nel nostro paese iniziò un ampio dibattito sul public management.

Una sfida impegnativa finalizzata a cambiare ruolo, funzioni, comportamenti e valori nella gestione della Pubblica Amministrazione (PA).

L'intento, lodevole e ambizioso, era modernizzarla, separare l'indirizzo politico dalla azione amministrativa, ridurre i costi e il peso della burocrazia, semplificare, velocizzare.

A distanza di tempo, dopo alcuni importanti tentativi di riforma e di autoriforma della PA è evidente che molti tra quegli obiettivi restano ancora non raggiunti, come se fosse venuto meno l'allineamento fra la capacità di risposta della PA e le esigenze dei cittadini, delle imprese e delle stesse istituzioni.

In altri termini, i diversi tentativi di introdurre management nella burocrazia hanno generato una burocrazia del management.

* *Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

Questa involuzione trova conferma nella numerosità degli adempimenti cui ciascun dirigente deve assolvere. Adempimenti che rappresentano vincoli di processo in ogni sfera d'azione e imbrigliano l'esercizio dello stesso management.

La proliferazione di queste attività è collegata a norme immaginate prevalentemente per prevenire e contrastare i fenomeni degenerativi della PA: dalla mancata trasparenza all'aumento di forme di corruzione e mala-amministrazione.

In tal modo la scelta di concentrarsi su una visione negativa della PA ha portato ad adottare norme che prevedono più l'attribuzione di sanzioni che la possibilità di riconoscere o di valorizzare il positivo esistente. Del resto, non è secondario che molte delle decisioni sulla PA vengano preannunciate da campagne negative e delegittimanti la figura del pubblico dipendente: da furbetti del cartellino a fannulloni, da corrotti a potenti mandarini.

È evidente che tali fenomeni interessino solo una percentuale significativa, ma non certo maggioritaria, della PA tuttavia offrono motivi tali da intervenire sull'azione amministrativa con norme che riducono drasticamente ogni spazio di autonomia e di discrezionalità, condizioni essenziali per esprimere il senso e la responsabilità del dirigere, dell'assumere decisioni, dello scegliere.

Tali indirizzi trovano, poi, pronta presa e consenso sociale perché puntano a individuare soggetti da colpevolizzare, senza però incidere realmente sui processi, innovandoli, e sui comportamenti migliorandoli. Al contrario favoriscono il consolidamento di forme di immobilismo e di autoreferenzialità.

Da sempre l'arroccamento, oltre a rappresentare la resistenza fisiologica al cambiamento, è una strategia difensiva e conservativa, dove il dover rispettare la legge, sine glossa, sostituisce il "fare".

In tal modo la legge cessa di essere il prerequisito dell'azione amministrativa, la bussola dell'agire civico, l'orizzonte dell'interesse generale e diventa, estremizzando, una sorta di obiettivo di performance. In tal modo anche la responsabilità dirigenziale cambia pelle e assume diverso valore in quanto passa da responsabilità per violazione di obblighi a una responsabilità per obblighi di processo.

Questo cambio di prospettiva non fa bene alla PA né ai suoi dirigenti che non hanno opportunità di proporsi e operare come leader autorevoli di comunità, ma al più come attenti controllori di procedure distanti e spesso avvertite come inutili rispetto al fare quotidiano.

Occorre cambiare consapevoli che

la risposta non può, né deve essere solo normativa. Sarebbe riduttivo. In più occasioni è stato fatto notare che ridisegnare la dirigenza pubblica è un compito delicato, importante e fondativo al pari delle modifiche costituzionali. Attraverso la dirigenza pubblica, la sua selezione, formazione e valutazione, un paese indica la propria idea di stato e di società.

Per cambiare e innovare radicalmente la pubblica amministrazione bisogna, quindi, saper andare oltre la lettura secondo adempimento della legge, imparare a ricostruire criticamente il quadro normativo nella sua interezza e interdipendenza.

Occorre saper individuare e adottare risposte sempre più sintesi di ragionamenti, confronti, interpretazione e verifica. Per farlo va recuperato il *saper fare* e il *saper far fare* investendo nella formazione autentica - non cumulativa di titoli - dei quadri e dei dirigenti, perché solo acquisendo competenze reali e adeguate ai mutamenti in corso sarà possibile governarli, orientarli.

È urgente, poi, un cambio culturale sui temi della valutazione e del rischio.

Siamo ancora distanti dal pragmatismo anglo-americano per il quale successi e insuccessi sono vissuti e valutati come esperienze di crescita

professionale non come giudizi definitivi sul valore delle persone. Sbagliare nella nostra cultura si sovrappone a essere colpevole, la stessa possibilità di errore è talmente certa e scontata che anche le norme, nate per incentivare le prestazioni, hanno previsto a priori delle percentuali decontestualizzate cui attribuire premialità.

Promuovere, invece, la continuità della formazione, saperla coniugare al *learning by doing*; fare propria una cultura positiva del rischio; incentivare la crescita individuale anche attraverso cambi di sede, di amministrazione, maturare esperienze internazionali sono punti di snodo per rinnovare la dirigenza pubblica. In assenza, ovvero senza la capacità di saper decidere con competenza, autonomamente, liberi dalla paura della colpevolizzazione, ma forti della propria responsabilità non si ha dirigenza. Tantomeno avrebbe senso averne. Per rispettare gli adempimenti prescritti dalla norma, sempre più articolati, puntuali e invasivi, bastano quadri esecutivi, costano meno.

La sfida, invece, è saper coniugare leadership, responsabilità ed etica pubblica, ovvero competenze, visione e *saper far fare*, caratteristiche qualificanti la dirigenza cui restituire reputazione pubblica.

«Metterci la faccia» deve diventare

fattore distintivo per ogni dirigente: esporsi alla valutazione dell'utenza e dei risultati senza nascondersi dietro l'alibi della norma o del rifiuto. Anche perché assumere incarichi dirigenziali non è un obbligo.

Fare il dirigente significa saper guidare, farsi carico di decisioni, interpretare e rappresentare i valori delle istituzioni, ma soprattutto significa conseguire risultati di cui rendere conto in concreto e in prima persona alla collettività.

Per diventare dirigenti, al di là di competenze tecniche e professionali specifiche, occorre ascoltare, relazionarsi, confrontarsi, mettersi in gioco. Essere pronti ad assumere rischi e decisioni anche quando impopolari, purché agganciate a interessi superiori e generali.

Per essere buoni dirigenti, manager della cosa pubblica, occorre anche essere coraggiosi, aperti al cambiamento: la stanzialità dirigenziale giustificata dal dover assicurare la continuità amministrativa può favorire, se mal interpretata, l'ossificazione dei processi, l'immobilismo culturale, la stratificazione dei comportamenti, la resistenza a ogni proposta di innovazione.

Di contro la mobilità fra amministrazioni prossime per missione, vocazione e interessi, come ad esempio le università e gli enti di ricerca o fra

enti territoriali di diverse dimensioni, può diventare uno strumento per mutuare buone pratiche, introdurre procedure più efficaci, favorire la semplificazione, ridurre i costi. Diversamente: cambiare, crescere.

In questo contesto va accolta con attenzione la nascita della Rivista Italiana di Public Management che oltre ad arricchire la proposta editoriale di settore, offre uno spazio di confronto critico, teorico e pratico per quanti interessati e impegnati nell'ammodernamento della pubblica amministrazione e della sua dirigenza.

“Actio finium regundorum”: una visione liberale del rapporto tra pubblica amministrazione e mercato

*Angelo Maria Petroni**

Se è vero, come sembra oramai condiviso, che le istituzioni liberaldemocratiche rappresentano non solo il presente ma anche ogni prevedibile futuro dei paesi più avanzati, è altrettanto vero che continua a non essere risolto il rapporto tra liberaldemocrazia e pubblica amministrazione. E continua a non essere risolto il rapporto tra pubblica amministrazione ed economia di mercato, intesa quest'ultima nel duplice senso di sistema generale e di regole e tecniche di gestione delle risorse scarse.

La questione sistemica

La pubblica amministrazione non nasce con il liberalismo, non nasce con la democrazia, e non nasce con l'economia capitalistica di mercato. La pubblica amministrazione nel significato che le viene correntemente dato è coeva alla nascita ed allo sviluppo dello stato moderno ed al duplice fenomeno della fine del particolarismo territoriale e del particolarismo giuridico medievale. Essa nasce quindi come apparato al servizio dei sovrani assolu-

* *Università degli Studi di Roma “La Sapienza”*

ti. Non è ovviamente casuale che il modello medesimo di pubblica amministrazione corrisponda all'apparato dei sovrani assoluti per eccellenza (quelli di Francia, ovviamente, ma anche quelli di Prussia), mentre l'Inghilterra, che dopo il periodo di Cromwell non ha conosciuto un potere sovrano che non fosse temperato da un parlamento e dai corpi intermedi, non ha mai avuto una pubblica amministrazione con le caratteristiche proprie dell'Europa continentale. Ancora nel pieno del trionfo dello stato liberale un modello di buona pubblica amministrazione sarà rappresentato dall'amministrazione dell'Impero austro-ungarico, il quale non ebbe mai una forma parlamentare compiuta.

L'affermarsi del costituzionalismo e del potere dei parlamenti sottrarranno la pubblica amministrazione all'esclusivo controllo del sovrano. Così, alla pubblica amministrazione saranno assegnate due funzioni fondamentali: assicurare l'esercizio dei poteri regali dello stato e garantire l'esercizio dei diritti individuali garantiti dalle costituzioni. La pubblica amministrazione, ereditata dai regimi assoluti, verrà messa al servizio dei regimi liberali. Ma il rapporto tra liberalismo e pubblica amministrazione resterà sempre dialettico. La pubblica amministrazione, infatti, rappresenterà sempre un potere con una ampia sfera di autonomia, se non di indipendenza. In tal modo essa non avrà soltanto una funzione servente nei confronti tanto dei poteri regali dello stato – esercitati questa volta nell'ambito delle costituzioni – quanto dei diritti individuali. La logica del funzionamento della pubblica amministrazione, e quella della classe burocratica che ne assicura il funzionamento,

sarà costantemente quella di espandere i propri poteri a scapito tanto del governo rappresentativo quanto dei cittadini.

Nella visione liberale allo stato venivano attribuiti compiti precisi, chiaramente definiti, e chiaramente delimitati. Allo stato spettava far rispettare le regole della civile convivenza, difendere i cittadini dai nemici interni (ordine pubblico) e dai nemici esterni (esercito), tutelare i diritti di proprietà legittimamente acquisiti (giustizia), amministrare i beni pubblici ed i servizi comuni e fondamentali. Al di fuori delle sue competenze lo stato non doveva avere alcun potere, mentre all'interno delle sue competenze doveva avere poteri forti ed indiscutibili, superiori a quelli di qualsiasi privato singolo cittadino, associazione o impresa.

Lo stato liberale, sociologicamente fondato sui ceti proprietari, e perfettamente funzionale all'estendersi del mercato, si distingueva nettamente da quest'ultimo e dalla sua logica. Il paradosso era (ed è) soltanto apparente perché, per dirla con le parole di un celebre economista contemporaneo, Kenneth Arrow, 'la definizione dei diritti di proprietà basata sul sistema dei prezzi dipende proprio dalla mancanza di universalità della proprietà privata e del sistema dei prezzi. Il sistema dei prezzi non è universale e forse, in un qualche senso fondamentale, non può esserlo'. Questa mancanza di universalità genera lo spazio dello stato, delle sue funzioni tanto reali quanto simboliche, e quindi della burocrazia.

Il rispetto dei principi dello stato di diritto – che nei Paesi di tradizione romanistica

si congiungerà strettamente con il diritto amministrativo inteso come strumento per garantire i diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione medesima – l’eguaglianza di trattamento dei cittadini, la neutralità rispetto agli interessi particolari, la neutralità politica, l’obbedienza, e la capacità di fornire i beni pubblici ed i servizi comuni e fondamentali, diventano i caposaldi dell’agire burocratico. Essi sono i principi dell’etica della pubblica amministrazione. Si tratta di standard formali, che in larga misura prescindono dai concreti obiettivi perseguiti dai titolari del potere politico.

Come è a tutti fin troppo noto, quella visione liberale dello stato è venuta progressivamente ad indebolirsi sin dai primi del Novecento, e resta essenzialmente come categoria ideologica e storiografica. Dalla tutela dei diritti definiti nell’ambito privato si passò allo stato produttore di beni e servizi di tipo “divisibile”, con funzioni eminentemente di redistribuzione del reddito e della ricchezza attraverso la creazione dei diritti sociali. La linea di distinzione tra ciò che appartiene allo stato e ciò che appartiene alla società ed ai corpi organizzati è diventata molto meno netta, ed è anzi spesso inesistente, come avviene in particolare nei paesi a struttura neocorporativa.

Nel passaggio dallo stato liberale allo stato interventista, socialdemocratico o neocorporativo, la pubblica amministrazione ha subito un cambiamento fondamentale. Il modello amministrativo, infatti, muta. Il modello della gestione delle norme viene sostituito dal modello diretto alla produzione diretta o indiretta di beni “divisibili” e di servizi pubblici.

Valori come quello della neutralità rispetto agli interessi privati e l’eguaglianza formale di trattamento dei cittadini diventano impossibili da perseguire nel momento in cui le leggi sono sempre meno costituite da comandi universali ed astratti, e sempre più da comandi volti a realizzare particolari stati di cose, quali la redistribuzione del reddito, lo sviluppo economico di determinate aree di un paese, o la nascita di un nuovo settore industriale.

La redistribuzione del reddito è senz’altro l’elemento cruciale, perché essa è al tempo stesso un fine dello stato interventista, ma è anche il mezzo che rende possibili tutti gli altri fini.

La redistribuzione del reddito (e della ricchezza) implica quasi per definizione un’alta spesa pubblica, un’alta tassazione, ed una tassazione altamente progressiva. Dal punto di vista liberale, sia gli attuali livelli di redistribuzione, sia gli stessi meccanismi che la determinano non sono giustificati, né in termini di diritti individuali né in termini di efficienza economica. Ed è del tutto evidente come il contrasto con l’efficienza economica sia l’aspetto più rilevante, dal punto di vista politico.

La tesi degli economisti liberali è che le politiche redistributive influenzano negativamente la produzione della ricchezza in diversi modi. In primo luogo, le coalizioni politiche nate da accordi redistributivi distolgono risorse dai settori più produttivi, spostandole verso usi meno produttivi. In secondo luogo, poiché tutelano interessi costituiti, indeboliscono presso i beneficiari della redistribuzione gli incentivi ad innovare. In terzo luogo, inducono forti pressioni contro l’apertura delle econo-

mie nazionali alla concorrenza internazionale, in quanto quest'ultima rende più difficile il godimento di rendite garantite dallo stato. In quarto luogo, le politiche fiscali implicate dalla redistribuzione disincentivano i membri più produttivi della società dall'utilizzare appieno le loro capacità.

È agevole mostrare come vi sia una stretta correlazione tra le dimensioni della pubblica amministrazione ed i livelli di redistribuzione, nel duplice senso che una pubblica amministrazione estesa è necessaria per assicurare una forte redistribuzione del reddito e della ricchezza – sia in maniera diretta, sia in maniera indiretta, attraverso la fornitura gratuita ed universale di beni e servizi – e nel senso che soltanto una forte redistribuzione del reddito permette il mantenimento di un alto livello di spesa pubblica necessario per finanziare una pubblica amministrazione estesa. Tutto questo è sufficiente, sul piano dei principi, perché si possa affermare che vi è un trade-off tra dimensioni della pubblica amministrazione da un lato e crescita economica/ricchezza dall'altro.

Per quanto la tesi possa essere considerata come generalmente vera, essa ha tuttavia un valore relativo quando se ne voglia indurre la conclusione comparatistica che la crescita economica/ricchezza è comunque migliore al diminuire delle dimensioni delle pubbliche amministrazioni.

Una dimostrazione viene dalla considerazione della misurazione della libertà economica nei diversi paesi del mondo. Come è noto, da diversi anni si sono affermate metodologie

sistematiche di misurazione della libertà economica. Le due misurazioni sistematiche più note sono quelle prodotte annualmente dalla Heritage Foundation (in collaborazione con il “*Wall Street Journal*”), e dal Fraser Institute. Entrambe concordano nel fatto di trovare una forte correlazione positiva tra libertà economica e crescita economica, dando in tal modo una conferma empirica di straordinaria importanza alle classiche tesi liberiste.

Dal punto di vista che qui ci interessa, l'elemento importante è che entrambi gli indici comprendono, come elemento di misurazione della libertà economica, dei fattori che riguardano direttamente la pubblica amministrazione.

Tra i parametri considerati, ve ne sono che misurano (classicamente) i limiti dei poteri dello stato, e quindi anche degli ambiti di intervento della pubblica amministrazione, ma anche quelli che misurano i servizi che essa rende alle attività economiche. Per usare una celebre espressione di James Buchanan, essi riguardano non soltanto uno “stato protettore” dei diritti individuali, ma anche uno “stato produttore” di beni necessari per il funzionamento di una economia di mercato.

È per questa ragione che regolarmente le due classifiche pongono come “economicamente liberi” paesi che hanno un'alta tassazione ed una pubblica amministrazione molto estesa, ma che proteggono in modo efficace i diritti di proprietà ed assicurano servizi efficaci ed a basso costo alle imprese.

In linea generale, si può quindi concludere

che non vi è dubbio che una riduzione del peso delle pubbliche amministrazioni rappresenterebbe generalmente un aumento di efficienza delle economie dei paesi capitalistici e, quindi, condurrebbe ad una maggiore crescita. Ma anche assumendo che il peso delle pubbliche amministrazioni non possa – per fattori essenzialmente politici – ridursi significativamente in un futuro prevedibile, il miglioramento delle loro performances può comunque contribuire in maniera importante all'incremento della crescita economica. Riconciliando in tal modo la pubblica amministrazione con la logica dell'economia di mercato.

La questione gestionale e dell'uso ottimale delle risorse

È almeno dall'affermarsi del New Public Management (NPM) – alla fine degli anni Settanta – che la questione dell'utilizzazione sia della logica del mercato, sia delle tecniche di management privato nell'ambito della pubblica amministrazione, è diventata cruciale in molti Paesi avanzati ed anche in diversi paesi non ancora (pienamente) sviluppati. Eccezione peculiare la Francia, dove l'universalismo del *service public* e della sua ideologia (fortemente sostenuta dall'opinione pubblica) ha precluso ogni possibilità di applicazione del NPM. Si aggiunge, notoriamente, la peculiarità del diritto amministrativo, il quale sta così fortemente espandendo i suoi ambiti da aver provocato una opposizione formale da parte della giustizia ordinaria, che si sente espropriata delle proprie competenze persino in ambiti come quelli dei diritti civili.

Vi sono pochi dubbi che la visione del NPM abbia avuto una influenza fondamentale in tutte le più importanti riforme amministrative condotte in Italia dalla fine degli anni Ottanta ad oggi. La separazione tra politica ed amministrazione; la “privatizzazione” del pubblico impiego; la contrattualizzazione della dirigenza e l'introduzione della logica degli incentivi; lo spostamento di funzioni fondamentali, come quella fiscale, ad agenzie; l'introduzione di una “quasi-concorrenza” tra servizi pubblici e tra servizi pubblici e fornitori privati (si pensi al caso della sanità in Lombardia); la creazione di S.p.A. per la gestione di servizi come i trasporti locali o i rifiuti; le norme sulla mobilità del personale: sono soltanto alcuni dei cambiamenti di chiara derivazione dal NPM.

Sebbene la storia, anche quella della pubblica amministrazione, non contempli i controfactuali (e quindi nessuno potrebbe dire quale sarebbe oggi lo stato della pubblica amministrazione se queste riforme non fossero state adottate), tuttavia è difficilmente negabile che questa non soltanto non ha avuto miglioramenti adeguati per la qualità della vita dei cittadini, ma anche che il divario con l'evoluzione dell'economia si è andato allargando. Un divario che diventa sempre più insostenibile nel momento in cui la mano pubblica assorbe quasi la metà della ricchezza prodotta, e regola in maniera sempre più stringente il sistema della vita economica. La pressione competitiva posta dalla globalizzazione dell'economia amplifica questi aspetti, determinando le situazioni di sofferenza purtroppo ben note. La questione della carenza infrastrutturale, della quale il ritardo sulle reti

telematiche è quella di maggiore attualità ma non necessariamente la più importante, ne è l'esempio più chiaro.

Qui sembra evidente che ci troviamo di fronte non ad una questione di fini, ma di mezzi. Infatti soltanto una parte minoritaria delle forze politiche sostiene un ritorno ad una pubblica amministrazione guidata da logiche separate da quelle dell'efficienza allocativa e gestionale del mercato. Il problema è piuttosto quello dei mezzi con i quali conseguire l'obiettivo.

Da questo punto di vista si pongono due possibili soluzioni.

La prima è quella di una logica incrementale. Ovvero di perseguire la modernizzazione della pubblica amministrazione at large attraverso una continua azione di riforme, mantenendo intatto il suo perimetro giuridico e funzionale.

La seconda considera che ogni reale miglioramento di efficacia e di efficienza richiede una ridefinizione completa del perimetro della pubblica amministrazione. Tale ridefinizione va attuata ripensando le origini stesse della pubblica amministrazione, ovvero il suo costituirsi ed il suo espandersi come strumento per fornire beni pubblici "puri" e beni collettivi. Sostanzialmente, si dovrebbe intraprendere una *actio finium regundorum* che definisca quali sono, nella realtà odierna, i beni pubblici "puri" che dovrebbero essere forniti dalla mano pubblica secondo la logica del potere esclusivo ed irresistibile (con tutti i suoi corollari giuridico-organizzativi) ed i beni collettivi, che potrebbero ben continuare

ad essere forniti dalla mano pubblica, ma con due cambiamenti fondamentali. In primo luogo, attraverso istituzioni rette esclusivamente dal diritto privato, ed in secondo luogo escludendo non soltanto qualsiasi monopolio da parte della mano pubblica ma anche ogni sua posizione di privilegio, giuridico o reale, rispetto ai fornitori che operino in un mercato competitivo (quest'ultimo è uno dei punti fondamentali della visione della mano pubblica sostenuta dal grande pensatore liberale Friedrich von Hayek).

Dal punto di vista astratto, si tratterebbe di separare due aspetti. Da un lato, le istituzioni e le norme che garantiscono la finalità, indiscutibile, di permettere a tutti i cittadini (specialmente ai meno abbienti) la fruizione su base universalistica di servizi come l'istruzione, la sanità e la previdenza. Dall'altro, le istituzioni e le norme che dovrebbero garantire il miglior uso delle risorse per le finalità stabilite dalle decisioni politiche, con la piena utilizzazione dell'efficienza sia della logica di mercato sia delle tecniche di management del settore privato.

Come corollario, andrebbero abolite, o sostanzialmente ridimensionate, tutte le forme intermedie di istituzioni che sono proliferate sin dall'epoca del fascismo, e che quasi trent'anni di privatizzazioni e deregolamentazioni non hanno affatto eliminato. Con l'ulteriore corollario che andrebbero ridefiniti i confini sia dei controlli di legittimità, sia dei controlli contabili.

È evidente come questa seconda soluzione prospetti uno scenario particolarmente auda-

ce. Esso potrebbe sembrare irrealistico, tanto dal punto di vista giuridico quanto dal punto di vista del consenso politico. Vi sono senz'altro ottime ragioni per sostenere questa tesi. Mancano, però, buone ragioni per ritenere che non valga la pena di considerare questo scenario come non meritevole di considerazione, almeno intellettuale.

E che meritevole lo sia lo si può argomentare guardando proprio al paese dove la pubblica amministrazione è più forte, e dove il suo perimetro è più esteso. La necessità di una *actio finium regundorum* si sta ponendo infatti fortemente nella dottrina e, ancor più, nella politica francese. Proprio il paese che ha escluso radicalmente, come abbiamo prima ricordato, ogni ipotesi di inserire sistematicamente il NPM nella propria struttura amministrativa.

Varrà decisamente la pena di seguire l'evoluzione del dibattito francese, per l'ovvia ragione che, nonostante i tentativi di federalizzazione dello stato italiano, la struttura portante della nostra pubblica amministrazione è ancora largamente debitrice al modello transalpino. Poco o nulla ha assunto da quello di paesi come la Germania o il Regno Unito. Vi sarà molto da imparare, comunque vadano le idee e comunque vada la realtà dell'amministrazione francese.

La pubblica amministrazione italiana: il punto di vista di un economista pubblico

*Giuseppe Pisauro**

Costruire una rivista multidisciplinare è una sfida difficile. Mettere effettivamente in comunicazione - e non semplicemente giustapporre - le riflessioni di discipline con ambiti di interesse e approcci molto diversi è un'operazione dagli esiti incerti. È una sfida che, tuttavia, per un economista vale la pena di accettare, specie se è riferita al funzionamento della pubblica amministrazione (PA): tra i principali fattori alla radice della sostanziale stagnazione dell'economia italiana nel nuovo secolo vi è una dinami-

ca molto insoddisfacente della produttività nel settore dei servizi nella quale la performance della PA gioca un ruolo cruciale.

Le riforme degli ultimi venti anni

Una riflessione sulla PA italiana deve partire da una rilettura delle esperienze di riforma degli ultimi venti anni. Il punto di vista che qui si assume è quello dell'economia pubblica e della nuova economia istituzionale. La prima cosa che

* *Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

emerge è l'intreccio della riforma della PA con la riforma del bilancio e con la *spending review*, due temi che ci rimandano alle questioni dei controlli e della valutazione. Le riforme del bilancio che si sono succedute a partire da metà degli anni '90 si basano su un principio fondamentale: la realizzazione della corrispondenza tra responsabilità di spesa e responsabilità di gestione e amministrazione, che implica la riorganizzazione degli uffici pubblici per centri di costo e di responsabilità con lo scopo di attuare efficaci forme di controllo di gestione. La *spending review*, espressione mutuata dall'esperienza pluridecennale del Regno Unito ed entrata nel lessico italiano a metà degli anni 2000, si basa, in ultima analisi, sulla valutazione del funzionamento delle strutture dell'amministrazione pubblica.

Superfluo ricordare che valutazione e controlli sono strettamente collegati. Riguardo alla valutazione, nell'esperienza italiana concreta ci si è mossi lungo due prospettive. La prima è quella che possiamo definire di "organizzazione industriale" (nel senso che questa espressione assume nella moderna microeconomia), la seconda quella della "riforma burocratica". La prospettiva di "organizzazione industriale" dovrebbe condurre alla riorganizzazione delle reti territoriali di "uffici" sulla base delle economie di scala e

di diversificazione e della costruzione di indicatori di inefficienza tecnica. Ci si aspetterebbe, in un paese in cui la qualità dei singoli settori dell'amministrazione è sempre stata molto eterogenea, con situazioni di eccellenza accanto ad altre molto arretrate (basti pensare alle differenze di performance che si osservano tra gli ospedali, tra le scuole, tra i tribunali), un grande sforzo teso a disegnare sistemi di misurazione per valutare e confrontare le singole unità amministrative e per ridefinire i modelli organizzativi. Numerose analisi empiriche dimostrano quanto siano ampi i guadagni potenziali ottenibili, in termini di costi e/o risultati, anche soltanto riuscendo, in ogni settore, a portare le unità meno efficienti sul livello di efficienza media osservato per l'insieme di quel settore (questo approccio è stato alla base del lavoro della Commissione tecnica per la finanza pubblica, 2007, nei suoi due anni di attività). Nella realtà non sono mancate applicazioni di questo approccio, ad esempio nel caso della riorganizzazione dei tribunali, anche se talvolta solo in apparenza come è avvenuto nel caso delle province.

Nell'insieme, tuttavia, l'investimento "politico" sulla seconda prospettiva, quella della "riforma burocratica" è stato di gran lunga preponderante. Punto di partenza

del nuovo modello di lavoro pubblico che si è andato delineando a partire dagli anni '90 è la contrattualizzazione del rapporto di lavoro. All'accresciuta autonomia contrattuale si è accompagnato un deciso indirizzo dal centro per l'utilizzo di sistemi di *performance related pay*. Coerente con questa impostazione è il secondo aspetto fondamentale del nuovo modello: l'enfasi sui risultati piuttosto che sugli aspetti di legittimità delle procedure. Da ciò è derivato il ridimensionamento dei controlli esterni, la costruzione di un sistema dei controlli interni, la separazione tra politica e amministrazione con il potenziamento del ruolo dei dirigenti pubblici (ma con il corollario dello *spoils system*)¹.

Questo modello è stato applicato in modo meccanico e, soprattutto, tendenzialmente uniforme a tutta l'amministrazione. L'uniformità è l'aspetto più discutibile. L'enfasi sui risultati è fondamentale ma modelli organizzativi, procedure e tecniche di controllo di gestione dovrebbero essere disegnati per adattarsi alla eterogeneità che caratterizza le amministrazioni pubbliche, per lo meno distinguendo tra enti che

svolgono attività di produzione di servizi, attività di allocazione e trasferimento di fondi, attività puramente amministrative, attività prevalentemente tecniche. Nella realtà si è tentato di applicare un modello unico, valido per tutti, costruito intorno ad alcuni elementi comuni: destrutturazione dei percorsi di carriera e personale incentivato mediante "retribuzione di risultato", dirigenti-manager, servizi di controllo interno.

Burocrazia senza carriere?

Burocrazia senza carriere è un ossimoro. In genere, nel pubblico impiego il rapporto di lavoro è un rapporto di lungo periodo in cui si sviluppano competenze specifiche a quel tipo di lavoro, non spendibili facilmente altrove (ad esempio, diventare un buon funzionario della Ragioneria generale dello stato richiede tempo e *training-on-the-job* per sviluppare competenze che non sarebbero utilizzabili dal funzionario se si dovesse trasferire in un altro settore, pubblico o privato). In casi del genere, un buon sistema di in-

1. L'esperienza italiana si inserisce in un movimento di riforma dell'amministrazione pubblica, ispirata ai principi del New Public Management, che ha, con intensità diverse, interessato tutti i paesi sviluppati. Per una illustrazione critica, in chiave comparata (anche rispetto ad approcci alternativi), si rinvia a Pollitt e Bouckaert (2017).

centivazione economica dovrebbe basarsi anche sulla progressione di carriera. Eliminati i meccanismi di progressione di carriera, che non deve essere automatica ma deve comunque basarsi su schemi predeterminati, l'esigenza di progressione economica legata alla durata dell'esperienza di lavoro riemerge in sede contrattuale e viene risolta generalizzando, ovvero nel modo peggiore. Questo è avvenuto puntualmente nei primi anni 2000 (Pisauro, 2008): considerando il personale non dirigente, nel periodo 2001-2005, il 38% del personale è stato interessato da forme di mobilità orizzontale e il 25% da mobilità verticale. In altre parole, in quattro anni oltre la metà del personale pubblico è stata coinvolta in processi di riqualificazione che si sono poi tradotti in promozioni. Tutto ciò è avvenuto in un'amministrazione contraddistinta da una qualità del capitale umano spesso non eccelsa. All'inizio degli anni 2000, la quota dei dipendenti maschi in possesso solo della licenza elementare o del diploma di scuola media inferiore era il 37% (per le donne il 20%), un numero molto alto, specie se si pensa che quasi un terzo dei dipendenti pubblici

era costituito da insegnanti della scuola che per definizione dovevano essere in possesso almeno di un diploma di scuola media superiore. Le promozioni generalizzate implicano una preoccupante labilità del modello organizzativo, se tale si può definire quello di strutture nelle quali la composizione per qualifiche varia in pochi anni in modo così profondo.

Riguardo agli incentivi individuali (retribuzione di risultato), un'ampia letteratura documenta come in attività in cui il contributo dei singoli è difficilmente enucleabile e misurabile (ovvero è molto costoso farlo) sia consigliabile indirizzare gli incentivi sul gruppo². L'esperienza di molte organizzazioni pubbliche e private mostra come sia meglio attribuire incentivi all'ufficio in funzione del raggiungimento di obiettivi di produttività, cioè dell'output per dipendente, creando un "bonus pool" da ripartire in funzione del ruolo, eventualmente prevedendo l'esclusione dei dipendenti poco produttivi. Se c'è un problema di "fannulloni" questo si affronta con strumenti disciplinari non con gli incentivi. Se si forza la situazione, in assenza di un meccanismo di valutazione trasparente e accettato

2. Una sistematizzazione generale di questi temi è nella parte V del noto manuale di Milgrom e Roberts (1992).

da tutti i componenti del gruppo, si corre il rischio di minare la percezione che i singoli hanno dell'equità dello schema retributivo con effetti negativi proprio sulla performance che si vorrebbe incentivare.

Insomma, in rapporti di lavoro di lungo periodo, quali sono quelli del pubblico impiego, il principale incentivo per gli individui non dovrebbe essere una gratifica annuale ma il percorso di carriera. In un modello organizzativo degno di questo nome, la composizione per qualifiche è stabile nel tempo e non è determinata, come è accaduto nel pubblico impiego italiano, dalla contrattazione con il sindacato. Una composizione per qualifiche stabile implica selettività nei percorsi individuali di carriera. È soprattutto qui che dovrebbe giocare il suo ruolo la valutazione dei singoli.

Dirigenti e specialisti, controlli interni e controlli esterni

Le riforme assegnano un ruolo cruciale ai dirigenti che dovrebbero essere gli agenti principali del cambiamento da un modello amministrativo basato sul rispetto delle procedure verso l'enfasi sui risultati. Il nuovo modello ha come punto di partenza la ristrutturazione del bilancio cui si è accennato all'inizio

(con la corrispondenza tra responsabilità di spesa e responsabilità di gestione) e prosegue con la definizione di obiettivi (indicati dall'autorità politica) verificabili dai servizi di controllo interno sulla base di indicatori quantitativi. I risultati sono finora abbastanza deludenti. La ristrutturazione del bilancio è stata un'operazione puramente formale, non essendosi accompagnata a una riorganizzazione degli uffici pubblici per centri di costo e di responsabilità. La definizione degli obiettivi è risultata in molti casi un esercizio auto-referenziale, gli indicatori quantitativi sono spesso di dubbio significato e non verificabili dall'esterno.

Riforme basate solo sull'enunciazione di principi generali, senza sperimentazione e verifiche costanti dell'applicazione concreta di quei principi, sono destinate a fallire. A proposito della riforma del bilancio dello stato, secondo un punto di vista esterno: *"The new missions and programs were simply an 'overlay' with little relevance or impact for budgeting (...) Abundance of performance information. But poorly organized and inconsistent"* (OECD, 2015). L'intreccio tra responsabilità dei dirigenti e controlli interni si è alla fine tradotto in una mole crescente di nuovi adempimenti cartacei. Una situazione che induce un autorevole studioso della pubblica amministrazione ad affermare che *"la*

responsabilità del dirigente dal terreno sostanziale dei risultati raggiunti scivola sempre più su quello formale dei comportamenti tenuti: dalla vigilanza sui dipendenti all'adozione del piano anti-corruzione agli obblighi di trasparenza o al codice di comportamento del pubblico impiego. Con il risultato di (rischiare di) tornare al più tradizionale terreno da cui tutto era partito, la responsabilità disciplinare” (Cam-melli, 2014).

Difficile, comunque, che si affermi una cultura del risultato basandosi solo sui controlli interni, specie in un contesto come quello italiano in cui sono tradizionalmente carenti i controlli di merito ex post e sostanzialmente assente l'attenzione al rapporto costi-benefici (*value for money*). Difficile, in altre parole, che il modello disegnato dalle “riforme burocratiche” possa funzionare senza il solido supporto di un sistema di controllo esterno dei risultati (un ripensamento della natura della Corte dei Conti che la avvicini al modello di istituzioni come il *General accountability office* americano).

La valorizzazione del ruolo dei dirigenti su un aspetto ha avuto senza dubbio successo: quello delle retribuzioni. Il processo di ampliamento dei differenziali retributivi iniziato a metà degli anni novanta è continuato almeno per un decennio (successivamente la crisi finanziaria ha

semplicemente congelato tutto). Ad esempio, nel periodo 1999-2003, a fronte di una crescita media delle retribuzioni pubbliche del 19%, quelle dei dirigenti sono cresciute del 29% e quelle dei dirigenti generali del 53% (dati di fonte ISTAT). Questo fenomeno insieme con una chiara tendenza alla de-specializzazione dei dirigenti verso una ideale figura unica di manager (come nelle ipotesi di ruolo unico della dirigenza) ha conseguenze importanti sulla qualità dell'amministrazione, rendendo l'impiego pubblico sostanzialmente non attraente per gli specialisti, in un contesto che già sconta un'evidente debolezza (se non in alcuni casi assenza) delle tecno-strutture (Fiorentino, 2013). Come ciò sia compatibile con l'evoluzione in atto (o auspicata) della pubblica amministrazione verso il modello dello stato regolatore o, a maggior ragione, dello stato innovatore (Mazzuccato, 2013) è davvero difficile da comprendere.

Modelli teorici alternativi?

Buona parte del movimento internazionale di riforma dell'amministrazione pubblica a partire dall'inizio degli anni '80 e lo stesso New Public Management trovano un qualche fondamento in un modello teorico della microeconomia: lo schema principale-agente, nato per

descrivere relazioni volontarie tra uguali in un contesto di mercato. La sua trasposizione al funzionamento della burocrazia tende a trascurare l'elemento coercitivo presente nell'organizzazione burocratica che è essenzialmente una forma gerarchica.

Dopo quasi trent'anni la burocrazia come forma organizzativa sembra essere sopravvissuta a questo movimento di riforma. In buona parte resta ancora valida la caratterizzazione che ne dava Max Weber basata su elementi come, appunto, il principio gerarchico (con strutture basate su relazioni tra superiori e subordinati), le aree giurisdizionali fisse e ufficiali (ordinate da norme), l'assegnazione del personale agli uffici basata su competenze e formazione, l'impiego a tempo pieno del personale che può nutrire l'aspettativa di una carriera, ecc. Sono caratteristiche che si sono dimostrate molto resistenti, a testimonianza di una loro efficienza di fondo che descrizioni semplicistiche non colgono. I tentativi di riforma, se vogliono avere successo, ne dovrebbero tener conto più seriamente (Meier e Hill, 2005), ad esempio distinguendo da caso a caso e non

pretendendo di imporre un unico abito a tutte le realtà. Magari tenendo in maggior considerazione l'approccio dell'economia dei costi di transazione, "*The public bureaucracy is a puzzle. How is it that an organizational form that is so widely used is also believed to be inefficient - both in relation to a hypothetical ideal and in comparison with private bureaucracies?*" (Williamson, 1999). La risposta che dà quella teoria è che la burocrazia pubblica è una modalità di governance - come lo sono il mercato, gli ibridi pubblico-privato, l'impresa, la regolamentazione - che per alcuni tipi di transazione risulta essere la modalità più efficiente³. L'importante è che ogni modalità di governance sia mantenuta nel proprio ambito. Un argomento che riecheggia la tesi del classico lavoro di von Mises (1944), che forse varrebbe la pena di rileggere con occhi moderni.

3. Per una teoria della burocrazia basata sull'approccio dell'economia dei costi di transazione, si rinvia allo stimolante lavoro di Horn (1995).

Riferimenti bibliografici

1. Cammelli M. (2014), *La pubblica amministrazione*, 2a ed., Il Mulino, Bologna.
2. Commissione tecnica per la finanza pubblica (2007), *Libro verde sulla spesa pubblica*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma.
3. Horn J. (1995), *The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector*, Cambridge University Press, Cambridge.
4. Fiorentino L. (2013), *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 2.
5. Mazzuccato M. (2013), *Lo stato innovatore*, Editori Laterza, Roma-Bari.
6. Meier K. J. e Hill G. C. (2005), *Bureaucracy in the Twenty-First Century*, in Ferlie E., Lynn L. e Pollitt C. (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
7. Milgrom P. e Roberts J. (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall International, Englewood Cliffs N.J.
8. OECD (2015), *Budgeting in Italy*, Public Governance and Territorial Development Directorate, Parigi.
9. Pisauro G. (2008), *Le storture del pubblico impiego riformato*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 2.
10. Pollitt C. e Bouckaert G. (2017), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 4a ed., Oxford University Press, Oxford.
11. von Mises L. (1944), *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven, CT (trad. it. *Burocrazia*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2011).
12. Williamson O. E. (1999), *Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective*, The Journal of Law, Economics & Organization, vol. 15, n. 1.

Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione

*Gianfranco Rebor**

Le origini del public management

L'espressione public management è in uso almeno dagli anni '70 del Novecento nei paesi economicamente avanzati; le sue radici teoriche risalgono alla Public Administration statunitense, a precursori come Woodrow Wilson, professore di scienza politica divenuto presidente degli Stati Uniti, che seppero combinare gli apporti delle scienze politiche e giuridiche con l'esigenza pragmatica di un approccio manageriale ad organizzazioni pubbliche di crescente complessità. Il concetto centrale della nascente Public Administration era la ricerca di efficienza ed efficacia, in sostanza la performance, anche se questo termine è entrato in uso molto tempo dopo

(Kelman, 2007). Per tutta la prima metà del novecento, il public management vive la sua fase fondativa, assimilabile a un management scientifico applicato agli uffici, al mondo prevalentemente impiegatizio delle amministrazioni; come il Taylorismo, muove alla ricerca di regole di applicazione universale in ottica di massimizzazione dell'efficienza; non si tratta di applicare al "pubblico" i metodi del "privato", ma semplicemente di promuovere i metodi migliori.

In questo periodo, gli studi di pubblica amministrazione e quelli di organizzazione procedono di pari passo, con influssi reciproci importanti; autori di primo piano per la nascente scienza dell'organizzazione compiono le loro prime ricerche proprio in enti del set-

* *Università Carlo Cattaneo - LIUC*

tore pubblico; alcuni studi come quelli di Philip Selznick sulla Tennessee Valley Authority durante il New Deal, di Herbert Simon sui processi decisionali, del francese Michel Crozier sul fenomeno burocratico, innervano il rinnovamento della teoria organizzativa; questi studiosi criticano gli stessi assunti del management scientifico con i suoi principi universalistici, l'eccessiva enfasi sulla gerarchia e la pretesa di una *one best way* nelle scelte organizzative. Simon, che sarà premio Nobel per l'economia nel 1978, è la figura esemplare di intellettuale che opera al confine di diverse discipline e che trae spunto dall'analisi di amministrazioni pubbliche complesse per contribuire in maniera decisiva all'evoluzione della scienza organizzativa.

Negli Stati Uniti degli anni '60 e successivi, la Public Administration, già consolidata al crocevia tra diritto e scienza politica, assume il management come necessario e quasi naturale complemento; una lettura dei tanti manuali di quel periodo lo conferma; molte volte ne sono autori attivi in entrambi i campi, del management e della pubblica amministrazione (ad esempio Bower e Christenson, 1978).

Negli anni '70, si inizia a discutere di management pubblico anche in Europa; soprattutto nel Regno Unito, dove questo risale almeno agli anni '60, e nei paesi scandinavi; in Francia già nel 1980 (Laufer e Burlaud) il "Management Public" diviene oggetto di un libro con questo titolo e nel 1982 la *Révue Française d'Administration Publique* dedica alla tematica un intero fascicolo; dell'Italia si dirà in un successivo paragrafo.

Negli anni '80, tuttavia, il campo del public management, ormai internazionalizzato, conosce una discontinuità, che si manifesta in due modi: l'irruzione del New Public Management (NPM) e la progressiva separazione rispetto alla scienza organizzativa.

Il New Public Management

Il NPM emerge come una corrente di riforme, avviata tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 nel Regno Unito, in Australia, nella Nuova Zelanda e poi diffusa in numerosi paesi dell'Ocse; negli Stati Uniti, il NPM prima si fa strada in alcune amministrazioni locali poste in tensione da crisi finanziarie e viene più tardi promosso a livello Federale con il movimento *Reinventing Government*.

Il NPM segna una discontinuità, perché nasce da una crisi, che è quella dell'idea progressista di pubblica amministrazione come vettore di crescita sociale ed economica; si osservano costi crescenti delle amministrazioni, proliferazione di agenzie e di enti, fallimenti degli interventi e sprechi di risorse, comportamenti distorsivi e opportunistici da parte degli agenti pubblici. Tutto questo determina un clima di opinione differente.

Le ascendenze teoriche del NPM sono rintracciabili da una parte nella nuova economia istituzionale (*public choice*, costi di transazione, principale-agente); dall'altra negli studi di management riferiti soprattutto al mondo delle grandi imprese dei quali è emblematico il best seller degli anni '80 *In Search of Excellence* (Peters e Waterman, 1982).

Tuttavia, questi temi ispiratori non convergono in una teoria organica, in quanto il NPM è soprattutto un movimento animato da leader politici e da manager pubblici e il contributo diretto degli accademici è limitato, o comunque per lo più orientato in senso critico.

Sul piano dell'applicazione pratica, i punti fondamentali riguardano (Hood, 1991):

- l'enfasi sulla responsabilità manageriale al vertice delle organizzazioni;
- la definizione di obiettivi chiari, collegati a standard e misure di performance;
- l'allocazione delle risorse e la premialità in relazione alla performance;
- la disaggregazione delle burocrazie in unità e agenzie che si interfacciano su basi contrattuali secondo una logica produttore-cliente;
- l'enfasi sul taglio dei costi, sulla competizione e sull'adozione di strumenti gestionali importati dal mondo delle imprese.

Avviate inizialmente da governi conservatori, come quello di Margareth Thatcher, le riforme del tipo NPM sono state in seguito adottate anche da governi di altro segno politico come le amministrazioni Blair in UK e Clinton negli USA.

Programmi come il *Next Steps* britannico (1998), che istituisce Agenzie, distinte dai

ministeri, che gestiscono servizi su basi contrattuali di quasi-mercato, diventano riferimento paradigmatico per le riforme condotte in molti paesi.

L'allontanamento tra studi di pubblica amministrazione e scienza dell'organizzazione

A partire dagli anni '80 si registra un altro fenomeno: gli studi di organizzazione si sviluppano notevolmente, percorrendo diverse piste, ma sia in America che in Europa si concentrano soprattutto nelle business schools, orientate alle tematiche dell'impresa e del mercato e meno interessate al settore pubblico.

Contemporaneamente, gli studi di pubblica amministrazione (PA) si chiudono in circuiti ristretti, i loro studiosi si isolano rispetto alla più vivace corrente degli studi di organizzazione. Emblematica è la traiettoria intellettuale di Herbert Simon, che arriva al Nobel e acquisisce grande notorietà internazionale dedicandosi ad altri temi come i sistemi informativi; c'è chi parla di "svolta separatista" degli studi di PA e di chiusura in una sorta di "ghetto" (Kelman, 2007).

La stessa fortuna incontrata a livello mondiale dal NPM costituisce un'opportunità persa per gli studi accademici di pubblica amministrazione. Gli ispiratori di questo movimento sono infatti economisti, consulenti aziendali, oppure studiosi del management sul versante del business. Gli studiosi accademici impegnati sul versante della PA non contribuiscono più di tanto direttamente, alcuni assumono posi-

zioni critiche che non aiutano a costruire una cultura manageriale pubblica fondata su robuste teorie organizzative.

La scienza dell'organizzazione avanza, ma il management pubblico non ne assimila i contenuti; soprattutto non contribuisce più come una volta con apporti basati sull'analisi delle organizzazioni più grandi e complesse tra tutte quelle esistenti, come i ministeri dei grandi paesi, le strutture militari, gli ospedali e i centri di ricerca pubblici.

Le stesse applicazioni del NPM mostrano la corda e conseguono successi solo parziali, incompleti, non di lunga durata in molte realtà nazionali. Se il NPM si riduce a importare metodologie manageriali dalle imprese al settore pubblico, finisce per perdere la sfida di governare performance multi-dimensionali e di individuare metriche non finanziarie, di gestire i conflitti tra obiettivi, di sviluppare le motivazioni intrinseche, di costruire la governance di reti interorganizzative (Kelman, 2007).

Il caso italiano: la scarsa "presa" degli studi di management pubblico sulle riforme

In Italia il management pubblico ha trovato i suoi primi cultori soprattutto tra gli studiosi di economia aziendale che già negli anni '80 ne hanno fatto oggetto delle proprie pubblicazioni (Rebora, 1983; Costa e De Martino, 1985; Borgonovi, 1988 e 1996, Mussari, 1994) e anche di una rivista (*Azienda pubblica. Teoria e problemi di management*) fondata nel 1988.

La lunga stagione di riforme amministrative, avviata negli anni '90 e tuttora in corso, si è poi formalmente riferita a modelli aziendali e manageriali ispirati dal NPM (la cosiddetta "aziendalizzazione"), ma l'influsso del filone di studi richiamato sull'elaborazione e sulla gestione dei conseguenti interventi è stato debole, dato il dominio della cultura giuridica e del diritto amministrativo negli ambienti delle PA italiane.

Molto di più ha pesato la pressione imitativa (una tendenza isomorfica) rispetto alle riforme NPM attive su scala globale; come del resto asserisce la teoria neo-istituzionalista, questo ordine di stimoli finiscono per produrre una scissione (*decoupling*) tra il livello dell'adesione formale e simbolica a certi principi e quello delle pratiche operative reali.

Così, i risultati ottenuti utilizzando essenzialmente la leva legislativa sono stati parziali e ambigui, dato che i nuovi principi sono stati accolti nella terminologia formale e di superficie «in una concezione astratta e stilizzata, e poi confinata in uno spazio virtuale, che è quello del mito, della retorica, del simbolismo organizzativo. La realtà è invece fatta di applicazioni parziali, di tentativi incompiuti, di effetti non previsti» (Adinolfi, 2005).

È come se si fosse adottata una "managerializzazione per legge", «con lo sforzo innovatore concentrato sulla fase di normazione più che su quella dell'implementazione dell'intervento riformatore» (Adinolfi, 2005). Gli strumenti manageriali e gestionali sono così stati ridotti alla logica giuridica «secondo quella 'oscura tendenza' tipica delle organizzazioni pubbliche

a trasformare gli oggetti del proprio interesse in qualcosa di burocratico, e dunque comprensibile e gestibile secondo i propri schemi e modi di operare» (Rebora, 1999).

Anche in Italia, tuttavia, gli studi di management pubblico, qui coltivati come si è detto soprattutto dalle discipline aziendali, hanno finito per inaridirsi e sono stati, in un certo senso vittima del fallimento almeno parziale del NPM; Adinolfi (2005) rileva in proposito una certa chiusura della disciplina, un troppo limitato ricorso a indagini empiriche solidamente impostate, e anche «una presenza ridotta, e tendenzialmente calante, di studi di taglio organizzativo».

Verso un nuovo rapporto tra Management pubblico e Scienza dell'organizzazione?

L'organizzazione è una scienza nuova, sviluppatasi impetuosamente, disordinatamente, pluralisticamente nel corso del Novecento. È stata spinta prima dalla crescita dell'industria e della burocrazia, successivamente, dalle trasformazioni del capitalismo nel senso della globalizzazione, della terziarizzazione e dell'economia della conoscenza (Rebora, 2017). Nel nuovo secolo, sta evolvendo velocemente e si deve confrontare con tematiche emergenti, non del tutto nuove, ma in rapida evoluzione, spinta dal dinamismo delle organizzazioni reali.

A un livello più sistemico, si pongono i temi delle logiche istituzionali (le relazioni tra differenti ordini di valore, Boltanski e Thévenot, 1991)

e della governance delle reti di organizzazioni; a un livello più micro, emerge la questione di una progettualità organizzativa protesa a considerare fenomeni molteplici (tecnologia, materialità, aspetti cognitivi, sfere dell'estetica e dell'etica) e anche il problema della motivazione delle persone in ottica di costruzione di senso (*sensemaking*).

Tutti questi argomenti rimandano a riferimenti empirici che non possono non considerare le organizzazioni del settore pubblico: proprio in questo contesto la coesistenza (e la potenziale conflittualità) di differenti logiche istituzionali e valori di riferimento è massima; reti e network costituiscono l'habitat naturale per le singole organizzazioni, che sono interconnesse in molteplici relazioni di gruppo aziendale, contrattuali, di co-produzione, sussidiarie in senso orizzontale e verticale; la progettazione di strutture, processi e ruoli organizzativi comporta il riferimento a una molteplicità di criteri e punti di attenzione; la motivazione delle persone risulta fondamentale per la performance e deve in gran parte basarsi su fattori intrinseci a funzioni e compiti, con evidenti riflessi di *sensemaking*.

Il management pubblico ha a che fare con tutti questi problemi e richiederebbe un salto di qualità per affrontarli che non è pensabile senza una nuova e più intensa collaborazione con le scienze organizzative. Queste, a loro volta, possono beneficiare di ulteriori stimoli intellettuali affrontando le problematiche di grande complessità presenti proprio nel settore pubblico e nella stessa interfaccia tra pubblico e privato.

Un'agenda di ricerca sfidante

Ci si può quindi chiedere quali siano in concreto le linee di ricerca proponibili per un rilancio del management pubblico come campo di studi intensamente interconnessi con le scienze organizzative.

Senza pretesa di esaustività, alcune tematiche di rilievo sono le seguenti.

Il digital government come leva di cambiamento organizzativo. L'applicazione estesa delle nuove tecnologie implica la "reingegnerizzazione" di tutti i servizi come risultante di una serie di processi intrecciati di progettazione, negoziazione, comprensione, costruzione sociale, imprenditorialità istituzionale e leadership. Si tratta di elaborare modelli di riferimento per le politiche organizzative rivolte all'utilizzo della tecnologia digitale come fattore di trasformazione dei processi di lavoro, dei canali di comunicazione, delle modalità di coordinamento, della cultura amministrativa, delle strutture di autorità e potere.

Le metriche di performance in assenza di mercato. Si tratta di colmare le lacune concettuali inerenti un riferimento semplicistico ad indicatori di risultato da parte delle applicazioni del NPM, affrontando le problematiche della reattività degli agenti rispetto alle misurazioni adottate, dei comportamenti opportunistici a fronte degli incentivi, dei nessi con la sfera motivazionale degli operatori. Ma lo stesso concetto di misurazione merita di essere rielaborato al di fuori del riferimento a un approccio scientifico positivista ormai superato e tenendo invece conto

della complessità delle organizzazioni del nostro tempo.

Le relazioni tra sistemi di controllo, efficacia organizzativa, innovazione gestionale. L'esigenza di contrastare i fenomeni di cattiva amministrazione e il rischio di pratiche corrottive genera un rilancio di sistemi di controllo formali e burocratici che innescano routine difensive e rilanciano i noti circoli viziosi della burocrazia; la ricerca può contribuire a definire pratiche virtuose e modalità innovative per mettere in discussione il "gioco rituale del controllo"; conseguentemente, si tratta di comprendere come lo sviluppo di forme più evolute di intelligenza organizzativa può tenere in tensione i sistemi di controllo generando quegli elementi sfidanti di imprevedibilità che inducono comportamenti più genuini e proattivi da parte dei diversi attori.

Le modalità applicative e i meccanismi operativi della sussidiarietà. Questo principio, nella sua declinazione verticale (nei rapporti tra diversi livelli di governo e amministrazione) e orizzontale (nei rapporti tra enti e organismi sociali), orienta spesso in direzioni innovative le riforme del settore pubblico; minore attenzione viene però in generale dedicata alle conseguenze applicative e operative che risultano peraltro determinanti per gli effettivi risultati ottenuti e quindi per il successo o fallimento delle innovazioni istituzionali; la ricerca di organizzazione può contribuire a valorizzare la potenzialità dei modelli sussidiari, occupandosi di temi come il riequilibrio dei rapporti tra centro e periferia nei sistemi decisionali complessi, come la gestione del ciclo di vita

completo delle opere pubbliche o della catena del valore allargata delle politiche pubbliche, oppure anche come l'impostazione dei contratti di programma e di servizio e le relative modalità di coordinamento e verifica.

La capacità di organizzare in condizioni di alto rischio ed emergenza. Come avviene per la prevenzione e l'intervento di fronte a eventi rari ad alto impatto, quali incidenti e disastri, terremoti, attacchi terroristici. L'attesa di eventi straordinari porta ad affidarsi alla capacità di un assetto organizzativo ordinario di fare emergere reazioni e comportamenti in grado di gestire la discontinuità. Il management pubblico in campi come la protezione civile, l'intelligence di contrasto al terrorismo, la prevenzione delle catastrofi, opera su una frontiera che la ricerca organizzativa può contribuire ad affrontare studiando i processi cognitivi che si dimostrano efficaci per gestire l'inaspettato, e sui fattori che conferiscono affidabilità e resilienza alle organizzazioni.

I temi qui sommariamente richiamati rappresentano quindi alcuni possibili e importanti terreni di impegno per una nuova rivista orientata al management pubblico, con l'intento di stimolare amministratori pubblici, dirigenti e studiosi ad affrontare scenari futuri connotati da incertezza e discontinuità.

Riferimenti bibliografici

1. Adinolfi P. (2005), *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.
2. Boltanski L. e Thévenot L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Parigi.
3. Borgonovi E. (1988), *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Azienda pubblica, 1(1).
4. Borgonovi E. (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
5. Bower J. L. e Christenson (1978), *Public Management. Text and Cases*, Irwin-Dorsey, Homewood, Ill.
6. Costa G. e De Martino S. (1985), *Management pubblico*, Etaslibri, Milano.
7. Hood C. (1991), *A public management for all seasons?*, Public Administration, 69, 1.
8. Kelman S. (2007), *Public Administration and Organization Studies*, The Academy of Management Annals, 1 (1).
9. Laufer R. e Burlaud A. (1980), *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz, Paris.
10. Mussari R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova.
11. Nioche J.-P. (1982), *Science administrative, management public et analyse des politiques publiques*, Revue Française d'Administration Publique, Oct.-Déc., n. 24.
12. Peters T.J e Waterman R.H. Jr. (1982), *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies*, Harper & Row, Cambridge, Mass.
13. Reborà G. (1983), *Organizzazione e direzione dell'ente locale. Teoria e modelli per la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano.
14. Reborà G. (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano.
15. Reborà G. (2017), *Scienza dell'organizzazione. Il design di strutture, processi e ruoli*, Carocci, Roma.
16. Simon H.A. (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Macmillan, New York.

Riforme istituzionali e cambiamento manageriale: un'alleanza per il futuro della PA

*Giovanni Valotti**

All'interno del dibattito sulla modernizzazione del settore pubblico viene spesso a determinarsi una contrapposizione tra l'approccio istituzionale e quello manageriale.

Secondo l'approccio istituzionale la riforma delle pubbliche amministrazioni transita da un riassetto complessivo dei poteri e delle funzioni dei diversi livelli di governo e al tempo stesso si fonda su di un adeguamento generale del quadro

* *Università Bocconi*

delle regole di sistema. Il veicolo del cambiamento è, in questo caso, principalmente rappresentato da una modifica delle norme che si propone di indurre una trasformazione delle funzioni, delle responsabilità formali e dei processi amministrativi dei diversi enti pubblici.

L'approccio manageriale, al contrario, considera la norma come un vincolo o una condizione di contesto rispetto allo sviluppo di processi evolutivi fortemente centrati sull'esercizio responsabile di autonomia da parte delle singole amministrazioni. Il veicolo del cambiamento è, di conseguenza, principalmente rappresentato da un adeguamento dei modelli di gestione e delle competenze professionali che si propone di migliorare la capacità di valorizzazione delle risorse amministrative e di perseguimento dei fini istituzionali.

Si tratta, a evidenza, di prospettive e chiavi di lettura dei processi di cambiamento differenziate ma, al tempo stesso, sempre più complementari.

Il pieno dispiegarsi del management all'interno del settore pubblico presuppone, infatti, una serie di condizioni che solo le riforme sul piano istituzionale possono garantire. Tra le più rilevanti si possono ricordare:

- il miglioramento della qua-

lità del quadro giuridico complessivo, attraverso un processo di semplificazione e coordinamento della legislazione vigente che sia in grado di assicurare al minimo il requisito essenziale della certezza del diritto e, più compiutamente, non costituisca un ostacolo al perseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza degli enti;

- una chiara definizione delle competenze facenti capo ai diversi livelli di governo, nonché degli eventuali gradi di libertà connessi, tale da consentire la definizione della *mission* e dei confini dell'intervento dei singoli enti; ciò appare, infatti, un requisito essenziale per l'elaborazione della strategia e la messa a fuoco delle scelte di posizionamento degli enti rispetto al contesto di riferimento, ovvero rispetto agli ambiti di intervento ed all'azione degli altri attori in esso operanti;

- il ridisegno del sistema di relazioni all'interno del settore pubblico, sia di natura amministrativa che finanziaria, al fine di garantire al tempo stesso una migliore responsabilizzazione dei singoli enti rispetto ai risultati da produrre e il superamento di complessi processi decisionali inter-istituzionali; ciò significa un ripensamento dei meccanismi di finanziamento e di salvaguardia degli equilibri economico-finanziari degli enti,

un adeguamento delle modalità di programmazione, indirizzo e controllo, la previsione di forme flessibili di confronto e di condivisione delle risorse tra gli enti, la definizione di tempi certi per l'assunzione delle decisioni;

- l'adeguamento dei principi e dei sistemi di responsabilizzazione degli enti e di coloro che, pro-tempore, ne assumono le funzioni di governo e gestione; rientrano in questa prospettiva la revisione del sistema dei controlli (nella direzione di una maggiore enfasi su aspetti sostanziali, rispetto a quelli relativa alla semplice correttezza amministrativa), della disciplina delle responsabilità dell'amministratore e del dipendente pubblico, del sistema degli incentivi e delle sanzioni collegati alle performance realizzate dagli enti;

- non da ultimo, la qualificazione del quadro competitivo all'interno del quale si esercitano le funzioni pubbliche, attraverso la definizione del ruolo da riconoscere al mercato e al libero dispiegarsi della concorrenza, piuttosto che a politiche di più o meno restrittive regolamentazione.

È altrettanto vero, in senso opposto, che la qualità e l'efficacia delle riforme istituzionali risultano essere

fortemente influenzate dall'apporto del management. Ciò vale almeno dai seguenti punti di vista:

- l'approccio e le discipline manageriali hanno svolto e possono svolgere in prospettiva un ruolo rilevante nel processo di messa a fuoco dei principi cardine e delle linee guida dei processi di riforma; concetti ormai consolidati, come quelli di efficacia, efficienza, economicità, sono entrati nell'"agenda del riformatore" proprio grazie all'influenza del management; in un percorso più avanzato di innovazione dell'intervento pubblico, le istanze di decentramento e sussidiarietà proprie delle riforme istituzionali, trovano conferma e ispirazione nei principi di autonomia e responsabilizzazione, cooperazione e integrazione, propri dell'approccio manageriale; in altri termini, e questo vale nell'esperienza dei principali paesi industrializzati, il management può al tempo stesso contribuire alla definizione dei principi ispiratori delle riforme istituzionali e garantire un contributo attivo e propositivo per la concreta progettazione delle stesse;

- è tipico, inoltre, del management, il governo della fase attuativa delle riforme, tradizionale aspetto di crisi dei processi di cambiamento dei sistemi complessi, in particolare pubblici; in questo

senso diviene fondamentale la capacità di andare oltre la fase progettuale e di formalizzazione del disegno di riforma; l'approccio manageriale fornisce, da questo punto di vista, un contributo essenziale nelle diverse fasi concatenate di definizione delle modalità e dei tempi di attuazione delle riforme, di verifica sull'effettivo grado di realizzazione dei programmi, di analisi e valutazione delle difficoltà attuative e di eventuale rimozione degli ostacoli emergenti, di valutazione dei risultati prodotti attraverso i processi di riforma, di elaborazione di ipotesi evolutive dei percorsi di riforma alla luce degli esiti delle diverse fasi di attuazione degli stessi;

- non da ultimo, il management, garantisce la funzionalità e l'efficacia delle riforme in atto, fornendo un contributo determinante al miglioramento delle modalità di gestione e sviluppo (in termini più generali, di funzionamento) dei singoli enti pubblici; ciò rappresenta evidentemente una condizione essenziale affinché le riforme istituzionali e degli assetti complessivi di sistema si traducano in processi amministrativi e servizi in grado di generare valore finale per il cittadino.

Non si ritiene quindi utile, in sostanza, ricercare un "primato" tra

riforme istituzionali e riforme manageriali nel contributo fornito al miglioramento del settore pubblico. Tanto meno convince l'ipotesi di autosufficienza di uno dei due piani di intervento. Eppure, non va sottovalutato, i due approcci spesso appaiono tra di loro non in sintonia ed espressione di idee, valori guida, modi di interpretare i problemi, molto distanti e a volte addirittura contrapposti.

Nei sostenitori delle riforme istituzionali si combina così a volte la non piena comprensione del management correttamente inteso (e l'identificazione dello stesso con logiche e metodologie dell'impresa privata), con una sorta di sfiducia in merito all'apporto effettivo dello stesso al cambiamento delle amministrazioni pubbliche. Viceversa, i fautori delle riforme manageriali, rischiano spesso di sottovalutare le necessarie coerenze e condizioni istituzionali per sostenere i processi di trasformazione degli enti e del settore pubblico nel suo insieme.

È proprio, allora, il superamento di queste visioni parziali e semplificate e la capacità di ricondurre a sintesi approcci in realtà complementari, che può determinare la qualità, l'effettività e l'efficacia finale dei processi di riforma intrapresi.

