

# I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma

Elio Borgonovi\*

## Abstract

*L'articolo ha l'obiettivo di proporre ai lettori stimoli per lo sviluppo di una nuova figura di manager pubblico in una prospettiva interdisciplinare. Parte dalla considerazione secondo cui oggi ci si trova in una fase di cambiamento d'epoca. Ciò genera una discontinuità che mette in crisi sia il modello burocratico sia il modello di New Public Management. Sono poi richiamate le caratteristiche dell'azienda intesa come dimensione economica di istituti economico-sociali: distinzioni tra fini e mezzi, autonomia, unitarietà, coordinamento e durabilità nel tempo. Caratteristiche che impongono di superare l'approccio settoriale collegato al consenso politico. Le nuove tecnologie e la cultura della società digitale mette in crisi la tradizionale separazione tra livello decisionale della politica e dell'amministrazione nei rapporti con i cittadini, le imprese, le istituzioni non profit e gli altri soggetti nei quali è organizzata la società. Nella parte finale si analizza l'evoluzione del ruolo delle amministrazioni pubbliche e i riflessi sulle funzioni del management pubblico che può essere valorizzata in relazione al recupero della capacità di reinterpretare i fini istituzionali. Non più o non solo garantire un contesto di legalità e di efficienza dei servizi ma contributo ad ampliare gli spazi di azione, il coinvolgimento e la responsabilizzazione della società sull'interesse pubblico e bene comune.*

**Keywords:** modello burocratico, new public management, azienda pubblica, management pubblico e società.

---

\* Università Bocconi

## 1. Politica, amministrazione e management pubblico

**C**on l'affermazione dello stato moderno nato dalla Rivoluzione Francese, il XX secolo è stato caratterizzato dalla distinzione tra scelte politiche e amministrazione e dalla teoria della burocrazia. Il livello della politica riguarda le scelte tramite cui i rappresentanti delle comunità locali, regionali, nazionali e, più recentemente sovranazionali come nel caso dell'UE, definiscono le priorità di intervento e l'allocatione delle risorse acquisite tramite la tassazione. L'amministrazione intesa come attività funzionale e strumentale finalizzata al raggiungimento degli obiettivi politici, è stata formalizzata da Max Weber sulla base dei principi di indipendenza, imparzialità, neutralità e professionalità. Questo modello ha consentito di gestire con equilibrio l'evoluzione:

- da una società nella quale l'intervento pubblico era limitato a poche ed essenziali funzioni sinteticamente la legislazione e l'amministrazione della giustizia, la difesa e l'ordine pubblico, l'emissione e il controllo della moneta;
- ad un intervento pubblico progressivamente più esteso secondo il modello del welfare state;
- a funzioni di tipo imprenditoriale quale la gestione dei servizi pubblici (locali e nazionali);
- alla gestione di imprese industriali e di servizi in crisi o qualificanti per lo sviluppo economico e sociale.

Entrando nel merito della funzione politica si può sottolineare che essa ha per oggetto:

- La rappresentanza delle comunità di riferimento secondo i diversi sistemi elettorali;
- L'interpretazione di ideali, bisogni, interessi, aspettative delle stesse comunità;
- La gestione dei beni comuni, quella che viene definita in generale *Res publica*, tra cui la tutela e l'uso del territorio, la realizzazione e l'utilizzo delle infrastrutture materiali e immateriali, la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale;
- Intrattenere e gestire rapporti con altre comunità, come le relazioni internazionali tra gli stati e le relazioni tra regioni ed enti locali.

L'amministrazione pubblica si caratterizza per elementi di complessità e multidisciplinarietà in quanto i fini di interesse pubblico sono per loro natura multidimensionali e riguardano interessi di gruppi sempre più eterogenei della popolazione. Oltre agli aspetti tecnico-operativi (ad esempio emissione di documenti dell'anagrafe e stato civile, servizi

sociali e assistenziali, polizia urbana e controllo del traffico, controllo ambientale, gestione delle ambasciate e dei consolati e migliaia di altre attività) ed economici (come la gestione delle entrate e spesa pubblica), l'attività amministrativa deve tener conto di norme e procedure formali finalizzate a mantenere un equilibrio tra diritti e doveri dei soggetti privati nei confronti dell'amministrazione stessa, dei comportamenti sociali e delle dinamiche elettorali. Anche i soggetti privati devono operare nel rispetto della legalità che riguarda i rapporti esterni, ma l'attività interna si svolge in piena autonomia e discrezionalità senza vincoli formali. Al contrario, l'amministrazione pubblica è regolata non solo con riferimento ai rapporti esterni, ma con riferimento alle modalità di svolgimento delle operazioni e dei processi, ad esempio decisioni assunte con atti formali, pubblicità degli atti, appalti secondo procedure trasparenti, operatività delle decisioni condizionata da ricorsi di soggetti privati che ritengono lesi i propri diritti, ecc.

Nonostante i principi di neutralità e indipendenza dal potere politico, l'amministrazione pubblica è inevitabilmente condizionata dai tempi e dai modi con cui si attua il confronto sociale e si determina il consenso elettorale. Il cambiamento delle maggioranze e dei governi a seguito del confronto politico-istituzionale, determina modificazioni più o meno radicali degli indirizzi e degli obiettivi, e possono bloccare o accelerare programmi delle amministrazioni. Le scelte politiche e le scelte amministrative rispondono a differenti principi che possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

- Scelte politiche: rappresentatività delle comunità di riferimento, responsabilità nei confronti degli elettori, funzionali al consenso, assunte da soggetti che appartengono a partiti/movimenti che si ispirano a ideali o ideologie, affrontano problemi di priorità, valutate in base alla coerenza con gli ideali/ideologie dei partiti/movimenti;
- Scelte amministrative: si basano su una professionalità specifica, fanno riferimento alle leggi e alle norme (legittimità dell'azione amministrativa), devono essere guidate da autonomia nella scelta degli strumenti per ottenere gli obiettivi, devono essere neutrali rispetto agli indirizzi politici, devono essere imparziali nei confronti dei soggetti cui si rivolgono, devono essere indipendenti da condizionamenti da parte di partiti/movimenti politici.

Data la sua multidimensionalità, la buona amministrazione è il risultato delle conoscenze sviluppate da molte discipline. Una di queste è l'economia aziendale che consiste nella ricerca delle migliori relazioni tra fattori produttivi, processi di produzione e cessione di servizi pubblici, risposte ai bisogni definiti di pubblico e pubblica utilità dai decisori politici. L'economia aziendale rappresenta quindi uno specifico paradigma di analisi e interpretazione dell'amministrazione pubblica, una specie di filtro che coglie la dimensione economica articolata nei criteri di efficienza (relazione tra fattori produttivi e servizi erogati), efficacia (relazione tra servizi e bisogni), economicità (relazione tra fattori produttivi e bisogni soddisfatti).

Efficienza, efficacia ed economicità possono essere osservate, misurate, analizzate, interpretate con riferimento sia alla dimensione quantitativa sia a quella qualitativa. Il management pubblico può essere quindi definito come il sistema delle conoscenze, capacità, competenze, attitudini, comportamenti che consentono di governare i processi economici che, interagendo con le altre dimensioni qualificanti dell'amministrazione pubblica (giuridica, tecnica/tecnologica, rappresentatività socio-politica, trasparenza), influenzano la qualità dell'amministrazione intesa come risposta ai bisogni definiti dalle scelte politiche. In questo senso la funzione manageriale ha per oggetto il governo dell'azienda pubblica e deve quindi tenere conto dei caratteri fondanti di ogni azienda.

## 2. Dalla burocrazia al management pubblico

L'amministrazione pubblica in senso moderno è stata fondata sui principi della burocrazia che si è concentrata sul funzionamento interno. Le relazioni con l'ambiente esterno erano riferite a questa sequenza:

- gli organi politici, legittimati dal processo di rappresentanza, interpretano i bisogni della comunità e li traducono in obiettivi per l'amministrazione;
- l'amministrazione è guidata dagli obiettivi e, applicando i principi di professionalità, neutralità, indipendenza, imparzialità, autonomia, identifica le modalità per raggiungere gli obiettivi;
- le relazioni dell'amministrazione con l'ambiente consistono nello svolgimento delle funzioni previste dalle leggi e dalle procedure burocratiche e nell'erogazione dei servizi pubblici o di pubblico interesse;

Quindi le relazioni pubbliche con l'ambiente consistevano essenzialmente nella fase terminale del processo decisionale. Non vi era, o era molto limitata, l'esigenza di analizzare e comprendere i bisogni e adattare la risposta in modo coerente con le caratteristiche dei bisogni. L'amministrazione pubblica era rigida rispetto all'evoluzione dei bisogni.

Con il progressivo ampliamento dell'intervento pubblico nel XX secolo, la dimensione economica dell'amministrazione è diventata via via più rilevante rispetto ad altre dimensioni. Nei paesi occidentali sono aumentati in termini quantitativi e qualitativi i bisogni cui ha inteso rispondere il modello del *welfare state*, mentre le risorse acquisite con la tassazione si sono dimostrate sempre più scarse. A metà degli anni '70 del secolo scorso questa divaricazione ha determinato due tipi di reazioni. Sul piano politico il ridimensionamento dell'intervento pubblico tramite processi di privatizzazione e liberalizzazione di servizi (come è avvenuto in UK, USA e altri paesi guidati da governi liberisti) e sul piano dell'amministrazione il tentativo di superare il modello burocratico. Quest'ultima

tendenza è stata identificata con la teoria del New Public Management (NPM) inteso come trasferimento al settore pubblico di principi, criteri, strumenti sviluppati nell'ambito del settore privato. La qualificazione di "new" discendeva dal sistema concettuale proprio del mondo anglosassone nel quale vi era in precedenza la netta distinzione tra gestione (management) delle imprese for profit da un lato e dall'altro delle organizzazioni cosiddette non profit, a loro volta suddivise in *governmental organization* e *non governmental organization*. Il management delle imprese for profit si era sviluppato privilegiando principi, criteri, sistemi di misurazione di carattere economico (efficienza, efficacia, economicità), mentre il management delle *governmental organization* si era sviluppato privilegiando principi, criteri, sistemi di misurazione giuridico-legali (burocrazia), politici, sociologici e il management delle *non governmental organization* si era sviluppato privilegiando principi, criteri, sistemi di misurazione di carattere valoriale riferiti agli individui e alle relazioni sociali (tipicamente altruismo, volontariato).

L'approccio di NPM si è caratterizzato soprattutto per la messa in discussione delle relazioni dell'amministrazione pubblica con il proprio ambiente. La ricerca dell'efficienza, efficacia, economicità richiedeva infatti l'analisi e la comprensione dei bisogni e la ricerca delle migliori alternative di combinazione dei fattori produttivi. In altre parole i manager pubblici non avevano solamente la responsabilità di applicare leggi, norme, procedure, ma dovevano assumere la responsabilità di comprendere le caratteristiche quali-quantitative dei bisogni identificati dalle scelte politiche e organizzare le risposte tecnico-operative e economiche più adeguate e soddisfacenti per i cittadini. L'amministrazione pubblica diventava in questo modo sistema "aperto" che interagisce con il proprio ambiente. Gli studi di economia aziendale applicati all'amministrazione pubblica, sviluppati nel nostro paese soprattutto a partire dagli inizi degli anni '70, non avevano bisogno della qualificazione di "new" in quanto il management pubblico era inserito nel paradigma-manifesto proposto da G. Zappa nella prolusione all'anno accademico 1926-1927 di Ca' Foscari, *Tendenze nuove negli studi di Ragioneria*. In essa le aziende erano definite come "ordine (aspetto, dimensione) economico di istituti socio-economici". La specializzazione e la distinzione delle attività non sono di tipo verticale, organizzazioni for profit da un lato e organizzazioni non profit dall'altro come nell'approccio anglosassone, ma sono di tipo orizzontale che distingue le finalità proprie di ogni tipo di istituto sociale (che riguardano le molte dimensioni del lavoro organizzato) e la "strumentalità" dei processi economici (dimensione dell'azienda).

Secondo questa impostazione, il management può essere inteso come funzione di governo dell'azienda verso le finalità di

- istituti pubblici territoriali e non territoriali, che perseguono finalità pubbliche o di pubblico interesse;
- imprese, che hanno finalità di produzione di ricchezza economica;

- famiglie, caratterizzate da finalità delle unità sociali di base secondo le diverse concezioni antropologiche, filosofiche, religiose, culturali presenti nella società;
- istituzioni private non profit, con finalità di soddisfacimento dei bisogni considerati rilevanti da alcuni gruppi sociali.

Poiché le quattro classi di istituti socio-economici sopra ricordate sono tra loro interdipendenti, anche il management pubblico deve tenere conto delle relazioni dell'amministrazione con il proprio ambiente, innovando rispetto al modello burocratico concentrato sulla correttezza delle procedure e dei processi interni.

Per elaborare proposte innovative per le teorie del settore pubblico è necessario partire da questo ultimo elemento, in quanto l'ambiente nel quale vivono le famiglie, le imprese, le amministrazioni pubbliche, le istituzioni e organizzazioni non profit è caratterizzato da fenomeni che si collocano sempre meno su una linea di continuità rispetto al passato (evoluzione) e vanno analizzate sempre più come "discontinuità strutturali", quali:

- sviluppo accelerato della scienza, in molti campi si prevede che circa il 50% delle conoscenze odierne saranno completamente superate fra 5-6 anni e circa l'80% tra 10 anni;
- società digitale: disponibilità di strumenti che consentono alle persone di essere sempre connesse tramite reti sempre più potenti e in dialogo tra loro;
- presenza di robot e sistemi di robot tra loro collegati nelle fabbriche, nelle attività commerciali e di servizi, nei settori dei servizi pubblici e di pubblico interesse (esempio metropolitane a guida automatica, controlli a distanza dell'erogazione di gas, acqua, elettricità ecc.), nelle attività di diagnosi, cura e riabilitazione e perfino nell'assistenza a pazienti lungodegenti, terapie geniche cellulari e altre che renderanno le cure sempre più personalizzate, tecnologie per il recupero dei rifiuti, nuovi materiali,
- sistemi cosiddetti "intelligenti" e/o "intelligenze artificiali" che consentono/consentiranno di trattare enormi volumi di dati e informazioni prodotti dalle amministrazioni pubbliche e utili per le scelte su problemi complessi di cui esse si devono occupare (politiche pubbliche).

Il rinnovamento sul piano teorico e concreto del management pubblico deve/dovrà tener conto che si è entrati nell'epoca definita dagli studiosi della società 4.0 nella quale assumerà nuovo significato il concetto di dinamismo dell'azienda pubblica.

Dinamismo non vuol dire semplicemente sottolineare che le persone, le aziende di ogni tipo, l'economia, la società cambiano (concetto del tutto scontato e banale), né che il

cambiamento avviene in condizioni di incertezza sul futuro (anche questo concetto è scontato), ma che occorre sfuggire alla tentazione di pensare che il funzionamento delle aziende, e nel caso specifico delle amministrazioni pubbliche, possa essere rappresentato e affidato a modelli sempre più sofisticati e a “sistemi intelligenti” in grado di formulare migliaia di scenari per il futuro, di scegliere quello più probabile o plausibile, ricorrendo anche a sofisticate teorie del caos, rispetto alle finalità.

Il dinamismo non è un problema tecnico risolvibile con sofisticatissimi modelli quantitativi, ma è un modo di interpretare la realtà che pone al centro le persone e la loro vita. A tale concetto dovranno sempre più fare riferimento i manager pubblici nei loro rapporti con i cittadini. Il New Public Management ha proposto il passaggio dal concetto di cittadino-suddito o cittadino-utente a quello di cittadino-cliente che può influenzare le scelte dell'amministrazione pubblica. Il manager pubblico cui si fa riferimento dovrà essere guidato da una concezione di umanesimo personalistico integrale, elemento portante nel pensiero dei fondatori dell'economia moderna (Adam Smith, Antonio Genovesi, Carlo Cattaneo e molti economisti del XIX secolo) e dell'economia aziendale come ramo dell'economia. Una concezione che non dimentica mai che il funzionamento delle aziende, anche quelle pubbliche, è legato a persone, che la conoscenza non può essere oggettiva ma è di persone su realtà nelle quali operano persone (le aziende), che la conoscenza non è collegata solo alla potenza degli strumenti.

Analisi su lunghe serie storiche di risultati delle aziende prese da enormi banche dati, comparazioni tra dati di centinaia e migliaia di famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche simili o diverse tra loro, istituzioni non profit, elaborazioni di miliardi di informazioni in pochi secondi tramite potentissimi sistemi di computer collegati in rete, possono indubbiamente aiutare a cogliere quella che l'economia aziendale ha definito come “uniformità di comportamento”. Ma non possono sostituirsi a persone che hanno i fondamenti logici affinati con studi ed esperienza per comprendere a fondo che cosa è una azienda.

Peraltro le analisi e l'elaborazione dei dati e delle informazioni non devono essere utilizzate per confermare interpretazioni aprioristiche (manipolazione dei dati), e non devono tradursi in indicazioni rigide su come gestire le aziende ma significa avere una cultura di assunzioni di responsabilità poiché ogni persona può influenzare con le proprie scelte, comportamenti e azioni, il funzionamento dell'azienda in cui opera che a sua volta produce effetti sull'economia e sulla società.

Secondo questa logica il dinamismo delle aziende-amministrazioni pubbliche deve essere inteso nel senso della felice immagine di uno studioso di economia aziendale:

*Capire realmente le aziende, anche quelle che sembrano abbastanza semplici, e di conseguenza gestirle, è come suonare il piano sulla base di conoscenze di uno spartito - le conoscenze accumulate dagli studi di*

*economia aziendale e di management e anche di studi interdisciplinari - mentre un diavoletto si diverte a cambiare continuamente e in modo imprevedibile gli accordi. Il manager pubblico si troverà sempre più in questa condizione in un mondo in cui il consenso politico ed elettorale sarà sempre più volatile. Chi segue in modo rigoroso lo spartito, nel caso specifico dei manager pubblici chi segue rigorosamente le procedure formali, non riesce a far capire il tipo di musica che sta suonando, ossia non riesce a dare i servizi richiesti dai cittadini, mentre chi conosce le aziende riesce a far intuire almeno il tipo di musica, la canzone, l'aria di un'opera che sta suonando. (Borgonovi, 2016)*

Per le amministrazioni pubbliche centrali, regionali, locali o sovranazionali la mancata comprensione di questo concetto di dinamismo è causa di disfunzionalità e di disavanzi.

Nell'ambito del settore pubblico, molti decidono politiche considerando le aziende come scatole nere che “reagiscono in modo prevedibile nel loro insieme” rispetto a certi input/stimoli. Coloro che al contrario si concentrano sui comportamenti degli individui (psicologia declinata in vario modo, per esempio del consumatore, dell'innovatore, del risparmiatore, dell'investitore, del paziente, del cittadino di fronte all'amministrazione ecc.) pensano di poter governare le aziende controllando questi comportamenti.

In tutti questi approcci manca completamente o è estremamente ridotto il riferimento al concetto di dinamicità dell'azienda che, in ultima istanza, consente di rafforzare la capacità di discernere le informazioni e le conoscenze utili tra le enormi quantità di dati e informazioni oggi disponibili.

### **3. Management pubblico e modello aziendale**

Di seguito sono analizzati e reinterpretati gli altri pilastri su cui si fonda la concettualizzazione di azienda. Innanzitutto l'esistenza di atti, attività, operazioni, decisioni tra loro coordinate e interdipendenti, ossia che hanno una sequenza temporale o una distribuzione spaziale orientate all'ottenimento di specifici risultati quali la produzione di beni o servizi da cedere tramite scambi sul mercato, il soddisfacimento di bisogni dei componenti di una famiglia, la tutela di diritti e la produzione/erogazione di beni e servizi pubblici o di pubblico interesse nel caso delle amministrazioni pubbliche, il soddisfacimento di bisogni di particolari gruppi di popolazione (poveri, disabili, portatori di malattie rare, ammalati senza assistenza, migranti, bambini sfruttati, donne soggette a violenza ecc.) nel caso di istituzioni/organizzazioni non profit. Dalla coordinazione tecnica, acquisto di materie prime o beni intermedi, trasformazione fisica e cessione di beni aventi un'utilità per gli acquirenti, si è passati alla coordinazione di tipo economico (tra costi e ricavi, entrate e uscite delle amministrazioni pubbliche, redditi, spese per consumi, risparmi, investimenti per le famiglie, raccolta di fondi e costi per i servizi nel caso delle organizzazioni non profit), alla coordinazione strategica, che riguarda le scelte sul posizionamento delle imprese con riguardo a prodotti, tecnologie produttive, clienti,



fornitori, concorrenti, lo stile di vita che si pone una famiglia, le priorità che l'amministrazione pubblica attribuisce ai diversi bisogni presenti e futuri, la coerenza tra gruppi di destinatari e risorse raccolte nel caso di istituzioni/organizzazioni non profit.

Nel settore pubblico è (o sarebbe) possibile tener conto delle interdipendenze che esistono tra attività di posa di cavi e tubi, riparazione dei marciapiedi e del manto stradale, segnalazioni di deviazioni del traffico, adattamento degli impianti semaforici, della distribuzione dei servizi sociali nelle aree a più intensa domanda, costruzione di nuovi quartieri e modifiche delle linee degli autobus o progettazione di linee metropolitane, interventi nel campo del turismo, della cultura ecc., oppure dell'acquisto di attrezzature, per esempio negli ospedali, che possono garantire un miglioramento dell'assistenza solo se è possibile acquistare materiali di consumo e se l'ospedale può disporre di un numero adeguato di medici, tecnici di radiologia, di laboratorio, personale infermieristico o di altro tipo con le necessarie professionalità.

Tuttavia nelle amministrazioni pubbliche il principio di coordinazione è stato ostacolato per due principali ragioni. La prima è legata alla preminenza del principio di legalità che sta alla base del modello burocratico, secondo il quale l'applicazione delle leggi e in generale delle norme di diritto coincide con il risultato. L'estensione dell'intervento pubblico e la moltiplicazione di leggi, decreti, regolamenti ha definito ambiti di competenze sempre più frammentati rispetto ai risultati finali e ai bisogni di cittadini, famiglie, imprese e istituzioni/organizzazioni non profit. La seconda è legata al principio di "strumentalità" dell'amministrazione pubblica rispetto agli obiettivi definiti tramite dagli organi politici. L'evoluzione della società, che è diventata sempre meno omogenea e sempre più pluralista (aspetto positivo), ha determinato una frammentazione delle rappresentanze politiche che si è tradotta in ambiti di potere separati all'interno delle amministrazioni (aspetto negativo).

L'effetto di questi due fattori, che hanno contribuito a indebolire il carattere di coordinamento, è stato ulteriormente accentuato in molti paesi, tra cui l'Italia, dalla progressiva decadenza dell'etica di molti burocrati e politici (anche se occorre evitare le facili generalizzazioni) e dalla frammentazione degli interessi sociali che hanno rafforzato la logica degli "ambiti di potere", organizzativo, finanziario, sociale, politico, all'interno dell'amministrazione pubblica, nella quale spesso un ufficio non parla con l'altro o un ente non parla con un altro ente.

Strettamente collegato alla coordinazione è il carattere di ordine inteso come una disposizione in cui a ogni cosa uguale o diversa dalle altre è assegnato il suo posto. In considerazione del fattore di discontinuità delle conoscenze richiamato nel paragrafo precedente, questo ordine viene continuamente e sempre più velocemente rimesso in discussione in tutte le aziende. Quindi ogni azienda è chiamata a ricostituire un ordine che sia orientato alle finalità economiche ed extra-economiche. Negli ultimi decenni

teorie, metodi e tecniche anche molto “sostanziate” di management, supportate da potenti strumenti tecnologici (ICT, impianti di produzione altamente automatizzati, modelli logistici ecc.), hanno fatto prevalere un concetto di ordine di tipo operativo, per esempio l'acquirente di un'automobile o di una cucina, di un abito, di un medicinale, di un libro può definire le caratteristiche di ciò che vuole comprare e questa informazione passa ai magazzini dove viene reperito il bene richiesto o alla produzione che viene riprogrammata a volte in tempo reale.

Oppure ha fatto prevalere il concetto di ordine di carattere strategico, ossia delle decisioni riguardanti i rapporti con l'esterno. Ciò tuttavia non di rado e sempre più frequentemente è andato a discapito del rispetto di un “ordine delle relazioni tra persone” che è stato subordinato all'ordine delle cose. Si ha la percezione che la possibilità di ricostituire e mantenere un ordine sul piano tecnico operativo ed economico sia correlata negativamente con la capacità di mantenere un ordine nelle relazioni e ancor più un ordine dei valori etici e morali.

Nel modello dell'economia aziendale la relazione è inversa in quanto l'ordine dei principi etici e morali delle persone consente di generare, sviluppare e mantenere imprese solide perché basate su un ordine delle relazioni tra persone che a sua volta è condizione per un sostenibile e duraturo ordine di carattere economico e tecnico-operativo. Questo ordine logico, questa regola aurea che purtroppo è sempre più spesso disattesa in aziende private e pubbliche di piccole, medie e grandi dimensioni, garantisce la funzionalità, si preoccupa di un positivo clima organizzativo che è parte essenziale della salute psicofisica e psicologica delle persone, contribuisce a ricercare livelli di efficienza e produttività ottenuti con la partecipazione di tutti e la valorizzazione delle capacità di ognuno e non come imposizioni dall'alto o dall'esterno, la riduzione di conflitti che costituiscono comunque uno spreco di energie e di tempo. Non rispettare questo ordine determina situazioni che possono essere di equilibrio operativo e anche economico ma di disequilibrio rispetto a un ordine proiettato nel lungo periodo. Per altro nelle aziende l'ordine non è mai definito, in quanto le aziende sono dinamiche e quindi si è sempre in presenza di un ordine instabile che deve essere ricostituito e ridefinito ogni giorno.

Nelle amministrazioni pubbliche, l'indebolimento di tipo etico-morale dei vertici politici e burocratico-amministrativi si è tradotto nelle ultime decadi in un indebolimento dell'ordine nelle relazioni tra persone (la logica del potere si è sostituita a quella del servizio) e del mancato ordine di tipo funzionale e operativo. Anche quando si rispettano le leggi, sempre più frequentemente, e non solo in Italia, i cittadini, le famiglie, le imprese, gli altri organismi sociali ed economici si trovano di fronte ad amministrazioni delle quali, secondo il detto popolare, che esprime un certo livello di saggezza accumulata, si può dire che “tutto è in ordine (dal punto di vista formale) ma niente è a posto”, in quanto i diritti non sono tutelati adeguatamente e i servizi non sono erogati in quantità, qualità e con i tempi desiderati e possibili. Facendo riferimento anche alle problematiche della

finanza pubblica spesso si sente dire che “occorre tenere i conti in ordine, è necessario rimettere i conti in ordine, i conti sono ritornati in ordine” ma senza preoccuparsi del fatto che l’economia reale, la società, il livello di occupazione, il livello di qualità di vita delle persone siano “a posto”.

Consequenziale ai principi di coordinazione e di ordine è quello di unità di azienda, che è stato e tutt’ora è oggetto di dibattito tra l’impostazione di economia aziendale e quella di management, nel caso specifico del New Public Management. Unità intesa nei tre momenti della gestione, organizzazione e rilevazione (secondo l’economia aziendale) o alle diverse funzioni (secondo gli studi di management). Al contrario gli studi manageriali, concettualmente basati sulle responsabilità soggettive per le diverse funzioni (produzione, marketing, acquisti, organizzazione e gestione del personale, finanza, programmazione e controllo, sistemi informativi, sviluppo e ricerca, progettazione, gestione patrimoniale nelle imprese industriali, erogazione del credito, di mutui, gestione del risparmio dei clienti, servizi accessori nelle banche ecc.) hanno sviluppato metodi e strumenti considerati “più vicini al mondo reale” e quindi più operativi.

Tra essi si citano la contabilità generale a risultati lordi, la contabilità analitica dei costi, il controllo di gestione organizzato per centri di costi, di profitto o di responsabilità, le valutazioni *make or buy* o di *break-even*, il *cash flow* di grandi investimenti o di specifici rami di attività, sistemi di qualità, *lean production*, aree strategiche di affari affidate a *business unit* e tanti altri. Metodi e strumenti che sono stati introdotti anche nelle amministrazioni pubbliche a partire dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso con i modelli di PPBS (*planning programming budgeting system*), *zero based budgeting* e a dalla fine degli anni Settanta con l’introduzione dell’approccio cosiddetto di New Public Management.

Oggi anche nelle amministrazioni pubbliche si chiede di approfondire le analisi dei costi di specifici servizi e, in alcuni casi, anche di collegarli a specifiche fonti di entrata (oneri di urbanizzazione da confrontare con i costi dei servizi sviluppati nei nuovi quartieri, tasso di raccolta dei rifiuti solidi urbani e costo del servizio ecc...). Oggi, ma l’evoluzione è iniziata a partire dagli anni ’70 del secolo scorso, la disponibilità di potenti strumenti di raccolta, immagazzinamento, elaborazione di enormi masse di dati e informazioni sulle attività delle aziende, nonché la messa a punto di vari modelli che esprimono le relazioni tra le parti di una impresa, amministrazione pubblica, istituzione/organizzazione non profit anche di grandissime dimensioni, consente di effettuare valutazioni di convenienza su singoli progetti, aree di affari, servizi pubblici e situazione economica generale.

Il tema non è tecnico ma riguarda il concetto stesso di azienda. L’economia aziendale considera l’azienda come una “entità economica unitaria” autonoma rispetto a portatori di interesse che, pur essendo differenti, convergono non solo in funzione della propria convenienza economica ma in relazione alla condivisione della responsabilità nei confronti della società, questo è il concetto di istituto economico-sociale. Al contrario una

parte rilevante degli studi di management, oggi dominante, considera l'azienda come un insieme di contratti tra i diversi stakeholder, approccio definito di contrattualismo sociale, il che indebolisce il principio di unitarietà. Questo secondo approccio ha portato allo sviluppo di teorie del valore che hanno determinato non di rado il perseguimento della massimizzazione del valore di singole aree di affari, dimenticando che in sistemi complessi e interdipendenti la somma di ottimi parziali non coincide con l'ottimo generale.

La mancanza o la debolezza di una concezione unitaria dell'amministrazione pubblica è stata anche una delle maggiori cause del fallimento di riforme, inclusa quella del New Public Management, in molti paesi tra cui l'Italia. Infatti si possono citare le politiche di finanziamenti correlati a specifici impieghi, per i trasporti, per la viabilità, per il turismo, per il sostegno a piccole-medie imprese, per la cultura, per i servizi sociali, per la sanità, per persone con disabilità, per anziani ecc., di contenimento dei costi di singole voci di spesa, personale, acquisti, formazione, consulenze ecc., che, non tenendo conto delle relazioni di interdipendenza, non di rado hanno determinato costi indiretti superiori ai risparmi ottenuti, oppure hanno causato una caduta del "valore prodotto" per la comunità (quantità, qualità dei servizi) assai superiore al contenimento dei costi. Per esempio, acquisti di attrezzature di ospedali o enti locali che poi sono rimaste inutilizzate a causa di politiche che hanno impedito l'assunzione di persone con le necessarie professionalità o che hanno impedito/ritardato le manutenzioni in caso di rottura, oppure acquisto di mezzi di trasporto di cui è stato ritardato l'impiego per mancanza di adeguamento delle linee o delle stazioni. Anche le politiche di *spending review* di cui si è sentito molto parlare negli ultimi anni non di rado hanno agito su alcune voci di spesa, senza considerare gli effetti sull'intero comune, azienda sanitaria locale, regione, ministero. A riguardo, potrebbero essere fatti altre centinaia di esempi. È facilmente comprensibile che nessun imprenditore o manager di impresa deciderebbe interventi di riduzione dei costi (per esempio pari a 100) che determinassero la riduzione assai superiore dei ricavi (per esempio 150).

Il principio di unità della gestione va riferito anche al tempo, in quanto esiste una correlazione tra decisioni, azioni, ricavi e costi per le imprese, entrate e spese per le amministrazioni pubbliche, proventi e spese per le famiglie, raccolta fondi e spese per le istituzioni/organizzazioni non profit del passato, dell'anno di cui si misurano questi fenomeni (periodo amministrativo) e anni futuri. Famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche, istituzioni/organizzazioni non profit che dimenticano questo principio possono essere indotte a decisioni errate perché pensano che l'equilibrio economico di un certo periodo non abbia riflessi sui periodi successivi. Amministrazioni pubbliche che ottengono l'equilibrio finanziario con elevata tassazione, con l'introduzione di tutor per raccogliere entrate dalle ammende o ricorrendo all'indebitamento per investimenti finalizzati ad aumentare il consenso politico senza tenere conto degli effetti negativi negli anni successivi in termini di minor consenso o di minore attrattività degli investimenti, causati dall'elevata tassazione, dei possibili ricorsi degli automobilisti, del peso degli interessi

sull'indebitamento, del costo di gestione di scuole, piscine, centri per anziani costruiti con l'indebitamento, si troveranno inevitabilmente di fronte al dilemma di "tagliare le spese", tramite la riduzione dei servizi o tramite interventi per aumentare l'efficienza o aumentare ulteriormente i tributi. Un dilemma che da alcuni anni condiziona le scelte di molti amministratori pubblici, di carica politica o burocratica, ma che si riflette sulla vita di tutti gli italiani.

Il tema dell'unitarietà tra diversi settori di attività delle aziende e nel tempo è oggi affrontabile sul piano tecnico e delle informazioni più facilmente rispetto al passato. Tramite le tecnologie è possibile determinare risultati parziali di centinaia o anche migliaia di prodotti delle imprese o di programmi delle amministrazioni pubbliche e, contemporaneamente, visualizzare l'effetto che si ha sull'intera gestione. Per quanto riguarda l'unitarietà del tempo si sottolinea che i moderni sistemi informativi consentono di analizzare il passato, visualizzare il presente e fare previsioni per il futuro anche in pochi minuti o in poche decine di minuti. Quindi il problema dell'unitarietà si pone in termini di modo di pensare, di quello che si può definire la logica o la filosofia con la quale si affrontano i problemi nelle famiglie, nelle aziende, nelle amministrazioni pubbliche, nelle istituzioni/organizzazioni non profit. Sono diverse le decisioni assunte da coloro che ragionano in termini di ottimizzazione di aspetti/obiettivi/resultati parziali e di coloro che invece ragionano in termini di ottimo complessivo. Chi ragiona in termini di ottimi/equilibri parziali spesso causa conflitti all'interno di famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche, istituzioni/organizzazioni non profit e dei loro rapporti con i diversi portatori di interesse/stakeholder. Chi ragiona in termini di ottimo/equilibrio complessivo contribuisce a ridurre i conflitti e a generare forme di collaborazione tra i diversi soggetti interni ed esterni, si può dire contribuisce al "contemperamento" di interessi, aspettative, attese di soggetti diversi. Il principio di unitarietà dell'azienda traduce nel concreto la logica secondo cui il tutto è più importante della parte e il tempo (i processi nei diversi periodi di vita delle aziende) deve prevalere sugli spazi, nello specifico i vari settori dell'amministrazione pubblica su cui si ha una responsabilità e gli ambiti del potere organizzativo.

#### **4. Evoluzione dell'intervento pubblico e teorie dell'amministrazione**

Nei paesi e nei periodi storici nei quali oltre al riconoscimento delle libertà fondamentali umane, sociali, economiche, si è diffuso e consolidato il modello di *welfare state* di trasferimento, le amministrazioni pubbliche hanno svolto il ruolo di supporto/sostegno all'azione politica, di esecuzione degli indirizzi, di interpretazione degli obiettivi e di loro traduzione nell'azione concreta. In questa fase, l'amministrazione pubblica ha avuto due principali riferimenti: il sistema delle leggi e il sistema politico-istituzionale. Nei paesi in cui l'amministrazione ha privilegiato il sistema legale, all'interno delle amministrazioni si sono sviluppati modelli gestionali concentrati su un potere autonomo spesso in contrapposizione al potere degli organi politici. Al contrario, nei paesi nei quali l'ammi-

nistrazione pubblica ha interpretato troppo flessibilmente il principio di legalità, essa ha perso la propria autonomia ed è diventata subordinata o “servente” del potere politico. In entrambi i casi le amministrazioni pubbliche sono diventate aziende caratterizzate da disfunzioni e incapaci di creare valore per la società. Nei casi in cui l’amministrazione è riuscita a mantenere un equilibrio rispetto ai due poli di riferimento, essa è stata in grado di adattarsi più rapidamente ai cambiamenti della società ed è stata caratterizzata da più elevati livelli di funzionalità, efficienza, fiducia, prestigio.

Nei paesi e nei periodi storici nei quali il modello di *welfare state* si è esteso alla produzione/erogazione di servizi a domanda individuale, il ruolo delle amministrazioni pubbliche è diventato più complesso in quanto si tratta di aziende che hanno tre poli di riferimento: il sistema delle leggi, il sistema politico-istituzionale e il sistema dei cittadini, famiglie, imprese, istituzioni/organizzazioni non profit che non si limitano a richiedere il rispetto di diritti formali ma esprimono una domanda di qualità. In questa fase è stata legittimata l’applicazione della logica e del modello aziendale anche alle amministrazioni pubbliche, in Italia debolmente negli anni ’70 e ’80 del secolo scorso e con forza maggiore a partire dagli anni ’90 e a livello internazionale con l’affermarsi dell’approccio del New Public Management a partire dagli anni ’80. Tuttavia, nel nostro Paese come in tanti altri è stato difficile mantenere l’equilibrio rispetto ai tre poli di riferimento e l’amministrazione pubblica è diventata frenante soprattutto con riferimento sia al sistema di rappresentanza politica, sia alla domanda di servizi. L’applicazione formale delle leggi ha reso difficile la produzione ed erogazione di servizi di qualità e la corretta applicazione degli indirizzi politici. Essa è stata una delle concause della progressiva perdita di credibilità dei tradizionali sistemi di rappresentanza politica e quindi dei partiti tradizionali, è diventata sempre più inadeguata sul piano della sostenibilità economica, con la crisi della finanza pubblica in molti paesi e ha favorito l’affermarsi di politiche, più o meno riuscite, di ridimensionamento dell’intervento pubblico e di esternalizzazione/ privatizzazione dei servizi.

Di fronte a questa crisi si ritiene che il rinnovamento delle teorie sulle amministrazioni pubbliche e in generale sul settore pubblico, debba passare attraverso il superamento delle contrapposizioni che hanno caratterizzato il secolo scorso quali: pubblico-privato, regole del mercato-regole delle scelte pubbliche, efficienza-equità, razionalità economica-consenso politico, legalità-economicità, interesse pubblico-interesse privato, interesse generale-interesse particolare, collaborazione-competizione. Oggi occorre ritornare alle origini in termini di principi fondamentali ma essere profondamente inseriti nella situazione attuale e in quella che si prospetta nel futuro, poiché la realtà deve prevalere sull’idea, come afferma spesso Papa Francesco, ossia deve prevalere sulla formalità delle leggi, sulle ideologie politiche, sui modelli economici e manageriali che a loro volta si sono trasformati in ideologie tecnicistiche. Questa affermazione va completata con quella secondo cui non vi è nulla di più pratico di una buona teoria, ma le buone teorie sono solo quelle costruite sui fatti (sulla realtà) e accettano il confronto con i fatti (la realtà).

## 5. Idee per l'innovazione delle teorie del management pubblico

Per favorire una ulteriore evoluzione positiva, un primo intervento consiste nel ridurre drasticamente il ruolo di intermediazione dell'amministrazione pubblica tra raccolte di risorse finanziarie ed erogazione dei servizi. Ciò significa attuare interventi di coinvolgimento di cittadini, famiglie, imprese, istituzioni/organizzazioni non profit, nei processi di analisi dei bisogni, individuazione delle modalità attraverso cui è possibile il loro soddisfacimento, erogazione dei servizi, valutazione dei risultati. Poiché è difficile definire e misurare il valore pubblico, la strada da seguire è quella di far percepire il valore pubblico direttamente ai destinatari dell'azione amministrativa. In questa direzione si muove il filone teorico della coproduzione applicato da molte imprese di servizi. Nel caso dell'amministrazione, questo concetto deve essere inteso non come semplice produzione congiunta e nemmeno come semplice partnership pubblico-privato, che comunque rappresenta una positiva e interessante evoluzione, ma come capacità di ascolto, coinvolgimento, confronto, condivisione dei problemi e delle soluzioni.

Il ruolo dei manager pubblici dovrà qualificarsi come eliminazione di tutte le fasi di intermediazione del valore tramite il coinvolgimento diretto dei cittadini nella esplicitazione dei propri bisogni, nella elaborazione delle soluzioni, nella verifica della qualità delle risposte date. Utilizzando le moderne tecnologie le amministrazioni pubbliche possono individuare in tempo reale, anche tramite il coinvolgimento dei cittadini, marciapiedi o strade sconnesse, mancanza di scivoli per le persone in carrozzina e altri disabili, semafori non funzionanti, illuminazione spenta in un tratto di strada, comportamenti di persone sospette, luoghi nei quali si attuano traffici illeciti, ambienti degradati, argini di fiumi o torrenti a rischio e tante altre situazioni sulle quali è necessario intervenire. In questo modo i manager pubblici potranno contribuire a ridurre i tempi burocratici e amministrativi senza la necessità di ricorrere a leggi sulla semplificazione.

Il manager pubblico può reinterpretare la propria funzione per agevolare l'aggregazione di gruppi di persone che hanno bisogni uguali o simili. Nessuno nasconde le difficoltà di tale funzione, ma se essa non è svolta dall'amministrazione pubblica, che è soggetta al controllo della comunità, tramite l'applicazione del principio di trasparenza, l'aggregazione degli interessi economici e non economici della società sarà guidata da lobby o gruppi di pressione che agiscono in modo meno controllabile e meno trasparente.

In secondo luogo, il "circuito" dei processi decisionali tipici della politica, dell'amministrazione e del management definiti dal modello Wilson-Weber è diventato strutturalmente inadeguato in una realtà nella quale l'ambiente economico e sociale cambia rapidamente, mentre le leggi, le procedure formali, i processi amministrativi cambiano in modo lento. Esso inoltre è stato inquinato, in misura più o meno rilevante in diversi



Paesi e in diverse aree del Paese, da fenomeni quali scarsa preparazione allo svolgimento della propria funzione degli amministratori di carica elettiva, spesso accentuata dall'indebolimento della funzione di selezione dei tradizionali corpi intermedi, quali erano i partiti, i sindacati, i circoli e associazioni culturali, subordinazione delle scelte politiche a gruppi di pressione economici e sociali esterni, comportamenti clientelari, prevalenza dell'interesse di partiti o personali sull'interesse generale, infiltrazioni malavitose (fenomeno di *state capture*).

Per quanto riguarda l'amministrazione si sono manifestati fenomeni di indebolimento delle competenze professionali, della preparazione tecnica, giuridica, economica, dei sistemi di responsabilizzazione, del senso delle istituzioni e del dovere di burocrati, dirigenti, dipendenti pubblici. La riduzione (l'eliminazione è un'utopia) degli effetti perversi di questo circuito può essere ottenuta teorizzando la duplice relazione con l'ambiente e l'interdipendenza bilanciata tra politica e amministrazione.

Il principio della duplice relazione si può concretizzare con l'aumento dell'autonomia funzionale di gestione delle risorse da parte dei manager pubblici, la semplificazione e riduzione delle procedure dei controlli formali la cui moltiplicazione negli ultimi decenni ha prodotto solo altre occasioni di inquinamento con danni per la collettività, l'introduzione di sistemi di responsabilizzazione, monitoraggio e controllo sui risultati. Il timore che l'autonomia funzionale dell'amministrazione pubblica comporti il rischio di una discrezionalità soggettiva e incontrollata, spesso espresso da chi è ancora legato al modello formale e al principio "assolutizzato" della legalità formale, può essere superato sulla base delle seguenti considerazioni:

- il rispetto di norme spesso e sempre più frequentemente obsolete garantisce la legalità formale ma non sempre la legalità sostanziale e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e con riguardo al soddisfacimento dei propri bisogni reali;
- in una realtà dinamica funzionalità, efficacia, efficienza, economicità e anche equità e legalità non si perseguono con la riduzione dell'autonomia di persone, ma con l'aumento di autonomia collegata a responsabilizzazione e a tempestive verifiche sui risultati, nonché al rafforzamento del controllo esterno dei cittadini, titolari di diritti e/o fruitori di servizi;
- il controllo diretto da parte dei cittadini sui servizi è più efficace di qualsiasi controllo formale, perché è continuo e tempestivo, mentre i secondi sono periodici, spesso successivi e in ritardo rispetto agli effetti delle decisioni e delle azioni;
- l'insoddisfazione dei cittadini in caso di un'amministrazione inefficiente si traduce più rapidamente nella caduta di consenso politico che è sempre meno legato a ideologie stabili come in passato;



- il coinvolgimento diretto dei cittadini nel definire ciò che serve, gli obiettivi per l'amministrazione e le priorità riduce, anche se non elimina, le occasioni e la possibilità per i politici di esercitare il potere per fini particolari e potrebbe favorire la selezione di politici motivati dalla sana passione, dall'interesse per il bene comune, dal senso di responsabilità civile, anche se questo effetto non è automatico.

Il principio della duplice relazione si collega strettamente a quello della interdipendenza bilanciata tra politica e amministrazione.

Nelle amministrazioni pubbliche, rimaste ancorate al paradigma Wilson-Weber, il bilanciamento è ancora demandato al rapporto tra discrezionalità della politica e formalità della legge che però determinano un duplice effetto negativo. La politica (gli amministratori eletti) spesso attribuisce a vincoli burocratici l'impossibilità di rispondere alle esigenze della popolazione, mentre i burocrati, i dirigenti, i dipendenti pubblici attribuiscono questa incapacità alle interferenze politiche o alla rigidità delle norme. Il superamento di questo *empasse* avviene sempre più frequentemente con soluzioni che aggiungono confusione a confusione, opacità e complicazioni amministrative a opacità e complicazioni amministrative, oppure con interventi della politica che modificano le leggi con modalità discutibili sul piano istituzionale come sono, ad esempio, l'eccesso di decreti legge, decreti legislativi, leggi delega, decreti attuativi a livello statale e analoghi interventi a livello regionale e locale.

Il superamento di questa situazione di immobilismo o lentezza decisionale va invece ricercato nella revisione del sistema di governance lungo le seguenti linee:

- riduzione del carico decisionale degli organi politici (che è anche fonte di potere difficilmente controllabile);
- riconoscimento del contenuto decisionale (e non meramente esecutivo) del livello dell'amministrazione e dei manager pubblici, che significa riconoscere l'autonomia della dimensione aziendale;
- bilanciamento tra i due livelli decisionali che convergono nella definizione di obiettivi concreti e fattibili che evitano l'eccesso di effetto-annuncio tipico della politica (le tipiche promesse elettorali) e l'eccesso di deresponsabilizzazione di burocrati, manager e dipendenti pubblici, che attribuiscono a vincoli formali l'impossibilità di risolvere problemi;
- drastica semplificazione normativa e delle procedure amministrative che si è dimostrata essere fonte di potere non trasparente: non è casuale il fatto che le amministrazioni con elevata funzionalità sono quelle di Paesi di common law o comunque con un numero assai limitato di leggi e procedure e con codici, per esempio quello degli appalti, dell'impiego pubblico ecc., di piccole dimensioni.

La revisione del sistema di governance lungo le linee indicate è la premessa per perseguire il miglioramento anche con riguardo ad altri aspetti. Innanzitutto la possibilità di contribuire alla migliore selezione della “classe politica”, in quanto vi sarebbe meno spazio per coloro che intendono questa funzione come occupazione del potere. Inoltre, la semplificazione amministrativa, ridurrebbe anche il rischio per i politici di incorrere in illegalità di tipo solo formale che possono essere sanzionati con interventi della magistratura. Si può fare riferimento alla realtà italiana nella quale sono presenti molti interventi della magistratura nei confronti di amministratori e di politici, alcuni dei quali per fatti di corruzione o illeciti sostanziali reali (interventi positivi), altri alquanto numerosi che a posteriori non portano a rilevare fatti illeciti o di corruzione, ma solo formalmente impropri. In questa seconda fattispecie viene colpita l'immagine pubblica delle persone coinvolte, alcune delle quali hanno operato al limite della legalità formale per poter dare risposte reali ai bisogni della popolazione, e contribuiscono a diffondere nella cosiddetta “società civile” il convincimento che è troppo rischioso entrare in politica. L'effetto può essere (e in molti casi ormai è) quello di allontanare dalla politica proprio le persone con motivazioni positive di servire la comunità e di lasciare spazio a chi intende utilizzare la politica per perseguire interessi particolari propri o delle lobby a cui appartiene: si determina quella che viene definita *adverse selection* nei confronti della politica. Peraltro, è chiaro che la corretta selezione della classe politica può essere favorita solo dalla evoluzione in senso positivo della cultura della società con riguardo al ruolo dello Stato, del settore pubblico, della *Res publica*. Una società nella quale prevale la cultura secondo cui “ciò che è pubblico è di tutti” è in grado di selezionare meglio la propria classe politica rispetto a una società nella quale prevale la cultura secondo cui “ciò che è pubblico è di nessuno, deve essere responsabilità di altri, non è affare mio”. Una maggiore autonomia dei manager pubblici consentirebbe di diffondere comportamenti innovativi e imprenditoriali intesi come ricerca di nuove soluzioni per i problemi delle comunità di riferimento. L'innovazione deve poter entrare anche come cultura, orientamento, atteggiamento dell'amministrazione pubblica, come è entrata nella cultura, orientamento, atteggiamento delle aziende private caratterizzate da buona funzionalità e competitività.

Il modello della duplice relazione con l'ambiente esterno e di interdipendenza bilanciata consente anche un'evoluzione della funzione politica verso quella che comunemente viene definita “alta politica”. Avendo minore carico decisionale e minori responsabilità con riferimento all'amministrazione, gli organi politici sarebbero indotti/costretti a perseguire il consenso agendo su due leve: attuare scelte di lungo periodo (strategiche per l'ente e per le comunità-territori di riferimento) e creare condizioni favorevoli per il buon funzionamento dell'amministrazione. La buona gestione e l'efficienza dei servizi garantirebbe condizioni per il consenso politico/elettorale di breve periodo, mentre la capacità di definire visioni e strategie di lungo periodo garantirebbe il consenso nel confronto tra partiti, movimenti, gruppi sociali.

L'evoluzione verso il modello di duplice relazione e interdipendenza bilanciata può favorire anche la diffusione nell'ambito dell'amministrazione della cultura dell'imprenditorialità che significa:

- capacità di comprendere i bisogni insoddisfatti, che possono essere quelli dei clienti per le imprese che operano sul mercato e dei cittadini, famiglie, imprese, istituzioni/organizzazioni non profit per le amministrazioni pubbliche;
- conoscenze per anticipare i bisogni futuri, di breve o di lungo periodo;
- competenze per combinare in modo efficiente i fattori produttivi per rispondere nel migliore dei modi alle esigenze attuali e future;
- assunzione del rischio, che per le imprese private riguarda la sopravvivenza di tipo economico (rischio di bassa redditività o di fallimento) e che per le amministrazioni pubbliche può essere correlato alla caduta di credibilità, prestigio, fiducia;
- comprensione dei processi di cambiamento ai quali ci si può adattare con tempestività o che si possono governare in modo attivo.

Sono tutte caratteristiche che possono/dovrebbero qualificare le moderne figure di manager pubblici ma che già sono presenti, anche se in misura limitata a causa delle rigidità burocratico-amministrative. Infatti, in molti casi l'imprenditorialità si manifesta quando i manager e i dipendenti pubblici sono costretti a interpretare leggi obsolete, ad aggirarle sul piano formale, a scegliere tra leggi contraddittorie, una obbliga a fare delle cose mentre un'altra le vieta, per poter rispondere ai bisogni della società. Ribilanciando il rapporto con il sistema legale (tramite la semplificazione) e con la politica (tramite una maggiore autonomia e responsabilità sui risultati), è possibile aumentare lo spazio, banalmente in termini di tempo ed energie dedicate, per introdurre l'imprenditorialità (individuare cosa fare) e la managerialità (individuare come fare e con quali risorse).

Coerentemente con teorie più recenti di imprenditorialità diffusa, applicata anche nelle imprese, si può dire che nelle amministrazioni pubbliche oggi è necessaria una maggiore dose di imprenditorialità sia per qualificare l'alta politica sia per qualificare un'amministrazione aperta all'innovazione.

## **6. Nuova professionalità di management pubblico**

Le linee di innovazione espone nel paragrafo precedente potrebbero sembrare semplice utopia o *wishful thinking*. Un processo logico per fugare questo dubbio consiste nel dare risposte alle seguenti domande.

Può esistere una società senza amministrazioni pubbliche? Evidentemente no poiché anche nei paesi a economia di mercato nei quali l'intervento dello Stato è più ridotto (USA, Corea del Sud), la quota della spesa pubblica è pari al 33-35% del Pil. Inoltre nessuno

può negare che senza regole sovraordinate in campo dei diritti umani, civili, sociali ed economici l'economia non può funzionare in modo corretto e il mercato non può esprimere tutte le sue potenzialità positive. Questa risposta toglie argomenti a tutti coloro che sostengono posizioni estreme di privatizzazione dell'amministrazione.

Può continuare ad esistere una amministrazione pubblica caratterizzata da burocrazia, inefficienza, sprechi, corruzione che non segue il rinnovamento imposto dalle nuove conoscenze e dalle nuove tecnologie? Ancora una volta la risposta è no, poiché ciò porterebbe inevitabilmente al fallimento dello Stato o alla perdita di sovranità. Un fallimento destinato a colpire non solo i paesi di democrazia occidentale, ma anche gli stati autoritari, che in periodi più o meno lunghi sono logorati da una amministrazione incapace di rispondere ai fermenti di innovazione presenti nella società globalizzata e di sostenere il confronto con altri paesi. Un fallimento che colpirebbe per primi i paesi economicamente deboli, ma che colpirebbe nel medio-lungo periodo anche i paesi oggi economicamente forti qualora non fossero in grado di innovare le proprie amministrazioni pubbliche facendo evolvere la figura del burocrate tradizionale verso quella di manager pubblico in precedenza richiamata.

Come è possibile fare emergere la nuova figura di manager pubblico? La prima condizione è di carattere culturale, se non etico-morale. Ognuno deve abbandonare il pensiero secondo cui "sono altri che devono cambiare", i dipendenti pubblici, i burocrati, i sindacati del settore pubblico, i politici, il governo, le lobby che controllano la politica. Sarà banale ma in qualsiasi società il cambiamento è un processo che deve partire e coinvolgere ogni persona che, nell'esercizio delle proprie funzioni (più meno elevate e di potere più o meno ampio) rimette in discussione il proprio comportamento e il proprio rapporto con altre persone nell'ambito delle aziende e delle istituzioni.

Perciò 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 facendo leva su forti investimenti nella formazione e nello sviluppo della cultura di imprenditorialità e di management, mentre la formazione nel settore pubblico nel secolo scorso, in quasi tutti i paesi, si è concentrata prevalentemente sugli aspetti della politica - scienza della politica e sociologia delle istituzioni -, del diritto, delle politiche macroeconomiche e delle tecnologie nei diversi settori di attività.

Una seconda azione consiste nel promuovere e attuare una trasparenza reale ed effettiva. Ciò non significa rendere disponibili tutte le informazioni sulla amministrazione pubblica e sul suo funzionamento interno, come oggi in genere si intende, ma significa rendere disponibili a diversi soggetti interni ed esterni informazioni selezionate e organizzate che consentono di svolgere in modo appropriato le rispettive funzioni. Infatti, un modo per non essere trasparenti è quello di non dare nessuna informazione, un altro è quello di

dare tantissime informazioni non organizzate il 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 potrebbe avvenire introducendo un criterio di *legal/law compact*. Mentre il *fiscal compact* impone il vincolo di non superamento di alcuni parametri (per esempio il 3% di deficit rispetto al PIL), il *legal/law compact* consisterebbe nell'imporre una regola secondo cui quando si approva una nuova legge o articolo di legge occorrerebbe indicare un certo numero di leggi o articoli di leggi da abrogare. Se, per esempio, si prevedesse un rapporto 1 a 20 o 1 a 50, si avrebbe la ragionevole speranza di ottenere in tempi brevi una drastica riduzione delle decine di migliaia di leggi che regolano l'amministrazione pubblica italiana.

Un quarto intervento consiste nel garantire una continuità di assunzioni di giovani nelle amministrazioni pubbliche, il che garantirebbe l'introduzione di conoscenze, idee, comportamenti, motivazioni e atteggiamenti innovativi. Purtroppo negli ultimi anni l'applicazione delle regole del *fiscal compact* e il blocco delle assunzioni hanno 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 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 (appropriatezza, qualità dei servizi, efficienza dei processi, costi, rapporti qualità-costi o benefici costi, 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. Al riguardo è utile ricordare che nella

sua funzione di Presidente della Bce, alcuni anni fa oltre al famosissimo *whatever it takes*, Mario Draghi ha affermato: “Gli strumenti di politica monetaria e di politica economica che conosciamo si sono dimostrati poco, o per nulla, efficaci nella gestione della crisi scoppiata nel 2007-08”. Ne deriva che la più approfondita conoscenza delle logiche di funzionamento delle aziende consentirebbe ai responsabili delle politiche monetarie ed economiche una migliore valutazione dell’impatto delle proprie scelte.

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 legate prevalentemente o esclusivamente alla conoscenza di leggi, regolamenti, procedure, tecnologie. Occorre distinguere il merito legato a competenze tecnico-specialistiche e quello legato a competenze gestionali, organizzative, manageriali.

Un settimo intervento consiste nel rafforzare la comunicazione a tutti i livelli. Molti sostengono provocatoriamente che, nella società dell’informazione, della rete, dei *social media*, è più importante comunicare che fare. Si tratta di un’affermazione non condivisibile che va riformulata in questi termini: fare bene - in modo efficiente e a costi sostenibili (ciò che si deve fare) nel caso delle amministrazioni pubbliche garantire diritti ed erogare servizi - senza comunicare in modo adeguato, riduce di molto l’efficacia e può lasciare spazio a luoghi comuni su inefficienze e sprechi delle amministrazioni pubbliche quando non addirittura a informazioni distorte e strumentali. Nel lungo periodo è sicuramente più importante fare bene, fare le cose giuste nel modo giusto, ma nel breve periodo è necessario anche comunicare bene, nel modo giusto, in tempo reale. Inoltre, la buona comunicazione è indispensabile per sensibilizzare la popolazione sull’importanza dei beni comuni, per favorire l’uso responsabile degli stessi, per diffondere la cultura della *Res publica* come qualcosa che tutti devono tutelare e di cui tutti devono darsi carico.

Un ottavo intervento consiste nell’entrare velocemente e con decisione nel mondo dei *big data*. Le amministrazioni pubbliche producono e tengono 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, frequenza alle scuole, ai musei, ricoveri e prestazioni sanitarie e tantissime altre. Tuttavia, mentre le imprese e 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 utilizzare per i propri fini le informazioni di cui sono in possesso e quelle prodotte da altri soggetti. Questo ritardo può essere superato stabilendo innovativi rapporti di partnership con le imprese globali che hanno programmi avanzati in questo settore.

## 7. Ricondurre il management pubblico alle finalità istituzionali

Poiché il ripensamento degli studi e delle teorie di management va nella direzione del passaggio da “fare le cose nel modo giusto, più appropriato, più efficiente, più razionale” a “fare le cose giuste, nel modo giusto, più appropriato, più efficiente, più razionale”, anche per gli studi di economia aziendale e di management applicati alle amministrazioni pubbliche, è venuto il tempo di ritornare all’origine partendo dai fini di istituto. Infatti, anche a livello di comunità scientifica internazionale, è ampiamente condivisa la convinzione che si siano fatti molti passi in avanti in termini di metodi e tecniche di gestione, organizzazione, rilevazione e riferiti alle diverse funzioni, ma che oggi si sia in presenza di una crisi proprio perché mancano solide teorie di riferimento. Nella società globale, multiculturale e interdipendente, i fini istituzionali delle amministrazioni pubbliche possono essere riproposti in questi termini: “Contribuire all’affermazione di sistemi politico-istituzionali nei quali possa esprimersi ed essere valorizzata l’identità delle singole persone o di gruppi sociali in un contesto di garanzia delle libertà, dei diritti umani, civili, sociali, economici, nel mutuo rispetto e nella tolleranza”.

Questa definizione, che a una prima lettura può apparire ampia ed eccessivamente generica, cerca di ricondurre a una visione unitaria elementi presenti nell’evoluzione della dottrina aziendale, della amministrazione e del management pubblico. Innanzitutto, con il verbo contribuire si intende sottolineare che in una realtà complessa ogni persona, ogni gruppo sociale, ogni gruppo professionale, ogni disciplina, ogni teoria, può e deve partecipare al miglioramento senza pensare di essere determinante o centrale in termini assoluti. Si deve evitare sia il senso di nichilismo sociale ed economico di chi pensa di non potere far nulla e rinvia la soluzione dei problemi ad altri, sia il senso di onnipotenza che sembra a volte prevalere nelle persone che sono considerate eccellenti, punti di riferimento, guru scientifici, leader politici, sindacali, di opinione, manager colpiti dal virus del/della uomo/donna solo/a al comando che esercita il potere gerarchico.

In secondo luogo con il richiamo all’affermazione di sistemi politico-istituzionali si intende sottolineare l’esigenza che i valori delle persone o dei gruppi sociali devono essere esplicitati in regole che tutti rispettano, non perché imposte ma perché sono largamente condivise. Nei paesi come l’Italia, caratterizzati da forme di “democrazia rappresentativa” che oggi appare in crisi, il management pubblico si trova ad affrontare da un lato un potere politico sempre più delegittimato, non selezionato e con scarsa esperienza e dall’altro l’esigenza di contribuire alla transizione verso forme di “democrazia partecipativa o sostanziale”, agendo sulle opportunità date dalle nuove tecnologie. In questa logica



si muovono movimenti di vario tipo che propongono il rinnovamento della politica e nuove forme di trasparenza e *accountability* nei confronti della società cosiddetta civile. La “democrazia rappresentativa” si è basata sul motto “no taxation without representation”, la “democrazia partecipativa o sostanziale” si deve basare sul principio “no taxation without participation”. Questa evoluzione richiede il passaggio da un *ethos* burocratico all'*ethos* democratico (quello delle democrazie rappresentative), all'*ethos* inclusivo (quello delle democrazie partecipative).

Il richiamo all'etica del management pubblico ritorna ad essere elemento fondante per la valorizzazione delle “identità delle singole persone o di gruppi sociali”. In effetti, i servizi pubblici e anche quelli che hanno caratterizzato il *welfare state*, pensioni, tutela della salute, assistenza socio-sanitaria, tutela dei portatori di disabilità ecc., nell'attuale realtà possono essere garantiti non solo dalle amministrazioni pubbliche ma anche da aziende private for profit o non profit o da aziende miste (partnership pubblico-privato). I cittadini, le famiglie, le imprese, i gruppi sociali hanno una crescente possibilità di scegliere liberamente a quali soggetti rivolgersi tenendo conto delle caratteristiche dei propri bisogni, del proprio reddito, della qualità e quantità dei servizi. Perciò essi come persone singole o gruppi sociali si aspettano invece che le amministrazioni pubbliche riducano i vincoli e gli obblighi nei loro confronti sostituendoli sempre più con la capacità di elaborare regole, indirizzi, interventi in grado di ampliare gli spazi per esprimere la propria identità, capacità di artigiani, operai, imprenditori, manager, il genio creativo, il talento artistico, sportivo, la curiosità scientifica e l'amore per la ricerca, la vocazione di educatore nei diversi gradi dell'istruzione o delle professioni sanitarie o quella degli operatori nei settori della salute e dell'assistenza ecc.

Oggi si parla di tantissimi sprechi, ma si dimentica che il più grande spreco è dato dalla mancata valorizzazione delle capacità manuali, intellettuali, relazionali e di empatia e dalla sistematica distruzione delle motivazioni di tutte quelle persone che non sono messe in condizione di esprimere e sprigionare le enormi energie che ognuna di esse ha.

L'ultima caratteristica della finalità riguarda il contesto culturale qualificato da “mutuo rispetto e tolleranza”. Questa definizione può essere intesa come la moderna declinazione del bene comune nella società globalizzata, della mobilità e della comunicazione in tempo reale tramite le moderne tecnologie.

Si tratta di una sfida che ben si colloca nel paradigma di “cambiamento d'epoca” richiamato all'inizio di questo contributo. I manager pubblici possono affrontarla interagendo con un contesto nel quale vi sia un rinnovamento dei processi decisionali della politica e nuove forme di coinvolgimento e responsabilizzazione della società nei confronti del bene comune.