



La Pubblica Amministrazione possibile.

di Luigi Corvo

Il rilancio di un paese in ginocchio passa in gran parte dal rilancio del suo settore pubblico. Proprio in questa fase di crisi si sottolinea come il ruolo dello stato possa rivelarsi determinante per promuovere investimenti in grado di produrre effetti anticiclici e si sottolinea la stretta relazione fra una pubblica amministrazione efficace ed efficiente e un sistema economico in grado di creare sviluppo (cfr. [Annual Growth Agenda](#), European Commission 2013).

Prima di ogni altra riforma sarebbe necessario riconsiderare il ruolo dello Stato in una più ampia strategia di politica economica. La riforma della PA, infatti, dovrebbe rientrare in un disegno di trasformazione del modello di sviluppo e dovremmo interrogarci sul paradigma che ha prevalso negli ultimi 30 anni. Il paradigma secondo il quale un arretramento della presenza dello Stato a favore di un avanzamento delle forze del mercato garantirebbe maggiore dinamismo al sistema economico, e quindi maggiore crescita del prodotto, è poco convincente. La vera sfida, come afferma fra gli altri Marianna Mazzucato, è come costruire lo [Stato Innovatore](#).

Uno stato innovatore necessita innanzitutto di propensione all'investimento pubblico. Riprendere ad investire in ricerca e sviluppo, in istruzione e formazione richiede un sistema di PA affidabili, in grado di gestire processi complessi e risorse importanti dando garanzia del raggiungimento di risultati in linea con gli obiettivi.

L'Italia ha nella PA uno dei nodi storicamente irrisolti, e il ritmo con cui si sono susseguite riforme nel corso degli ultimi 20 anni è di per sé un indicatore dello scarso risultato raggiunto con gli interventi normativi adottati finora. Da ultimo l'intervento del Governo Renzi non sembra agire sulle questioni cruciali che potrebbero rivoluzionare la nostra PA.

Prima di tutto però occorrerebbe sfatare uno dei tanti falsi miti sul settore pubblico italiano: la nostra PA non costa più delle PA dei nostri partner europei, e sarebbe necessario conoscere alcuni dati strutturali prima di avviare un processo di riforma che, spesso, si fonda su assiomi del tutto inesatti. [Qui](#) si trovano tutti i dati principali sulla PA italiana in comparazione con gli altri paesi OECD.

Chiediamoci come mai sono sostanzialmente falliti tutti i tentativi di riqualificazione della spesa, e chiediamoci quale sia il motivo per cui da 20 anni almeno (che io ricordi) si parla di necessità di riformare la PA. Io ricordo tanti tentativi di riforma, leggi e decreti approvati, piani industriali e libri bianchi. Ricordo anche un dibattito fra Civati e Taddei nel 2013 in cui Taddei, giustamente, affermava che sono ormai troppi anni che sentiamo parlare di “burocrazia” e che se ne avessimo ancora parlato a distanza di un anno sarebbe stato un fallimento.

Siamo ad un anno di distanza e ne stiamo ancora parlando, e sono pronto a scommettere che ne parleremo anche fra un altro anno.

Lo scetticismo (un po' da gufo, ammetto) deriva dal non voler affrontare il cuore della questione, il motivo per cui non riusciamo a riqualificare la spesa e cambiare davvero il nostro settore pubblico.

La motivazione è banale: non abbiamo informazioni sufficienti per farlo. Non sappiamo quale spesa è produttiva e quale non lo è. E a causa di questo deficit di informazioni abbiamo assunto decisioni non fondate su evidenze, che nel migliore dei casi, non hanno prodotto risultati soddisfacenti. Nel peggiore hanno prodotto danni significativi.

Per tali ragioni, le tre questioni chiave che dovrebbero essere al centro del dibattito pubblico sul rilancio della PA sono:

1. un sistema innovativo di gestione delle performance legato al ciclo di bilancio
2. il ruolo del capitale intellettuale nella PA e la catena di generazione di valore pubblico
3. la funzione strategica che assume la partecipazione dei cittadini e la social innovation ai processi della PA

Le performance della PA

Per performance, specialmente nella letteratura internazionale, si intende un set di informazioni di supporto ai processi decisionali. Da anni l'OCSE chiede ai governi di migliorare i processi decisionali evidence based, e di superare l'impostazione novecentesca della separazione fra pianificazione strategica e ciclo del bilancio. L'integrazione fra i due processi, infatti, è esattamente ciò che servirebbe per abilitare la revisione qualitativa della spesa.

Nel corso degli anni '90 e per oltre un decennio abbiamo concentrato l'attenzione sulla necessità di valutare il lavoro dei dirigenti, immaginando che un più forte controllo delle persone con responsabilità di gestione della spesa avrebbe portato ad un miglioramento dei risultati. Ci siamo dimenticati, però, che se gli obiettivi che vengono affidati a quei dirigenti non sono significativi, il controllo del loro lavoro si traduce in un esercizio di stile poco rilevante. Ad oggi, infatti, quasi la totalità dei dirigenti pubblici ha una valutazione massima rispetto alla capacità di raggiungimento degli obiettivi, superando in performance aziendali organizzazioni come google o luxottica.

L'aver separato il ciclo del bilancio dal processo di pianificazione ha prodotto anche l'effetto di renderci incapaci di legare la programmazione della spesa alla

progettazione di interventi, portandoci al paradosso di non utilizzare il 50% circa delle risorse previste dalla programmazione comunitaria 2007-2013. Determinando, di fatto, uno scenario che ha dell'assurdo: negli anni di maggior scarsità di risorse e di feroce austerità rinunciamo all'utilizzo di vari miliardi di euro per investimenti pubblici in settori strategici. E allo stesso tempo chiediamo la rinegoziazione dello 0,2% del tetto al rapporto deficit/Pil.

Alcuni tentativi sono stati fatti, da ultimo il D. Lgs. 150/2009, per introdurre un ciclo delle performance. Ma quel tentativo pare ormai fallito e negli ultimi provvedimenti del Governo non si nota un cenno verso una soluzione. I motivi per cui è fallito richiederebbero un approfondimento specifico, ma riporto solo per titoli alcuni spunti:

- non ha tenuto conto fino in fondo delle specificità della PA, provando ad applicare sistemi di misurazione e valutazione molto più idonei per i servizi tangibili diretti che per le attività di natura intellettuale;

- è stato calato dall'alto, senza considerare le diverse tipologie di amministrazione, per cui un piccolo comune, un ministero, un ente di ricerca e un parco naturale non possono avere necessariamente la stessa metodologia e, di conseguenza, i processi devono essere adattabili al contesto organizzativo e alla missione;

- non si è partiti dalle attività "normali e ricorrenti", ma si è immaginato di innestare un sistema di obiettivi non collegati alle routine già in atto, al lavoro già in corso negli uffici, a causa di un deficit di partecipazione al processo di riforma (resa complessa anche da una campagna pubblica incentrata sul "fannullonismo");

- la governance del processo di introduzione della riforma si è rivelata inefficace e c'è stata scarsa capacità di interazione fra gli attori istituzionali. Gli organismi indipendenti di valutazione non sono stati unità strategiche a presidio del processo di gestione delle performance, come era nelle intenzioni del legislatore, e il ruolo di hub che avrebbe dovuto svolgere la Civit è stato inefficace.

Alcune di queste considerazioni le ha volute la stessa Civit nella sua [relazione annuale](#).

Nessuna forza politica si è fatta carico fino in fondo di una battaglia per l'innovazione profonda del nostro settore pubblico. Sul tema la sinistra si è divisa fra il difendere lo status quo rivendicando il valore dello stato sociale e il ruolo dei dipendenti pubblici e il cedere di fronte al pensiero imposto da un blocco culturale liberista che da anni teorizza una PA ridimensionata e aziendalizzata.

Proposta da costruire: ripensiamo il ciclo delle performance, partendo da una seria mappatura dei processi delle diverse tipologie di PA. Vediamo come le risorse sono legate agli obiettivi e capiamo meglio quali sono gli obiettivi che ciascuna PA dovrebbe darsi per generare impatti positivi a favore della comunità. Con questo lavoro scopriremo due cose fondamentali, a mio avviso: che il fabbisogno di qualità richiesto ad una PA moderna e intelligente non può essere soddisfatto da organizzazioni che non hanno in organico risorse giovani e con competenze trasversali; che la nostra PA non può immaginare un processo isolato di cambiamento, ma dovrebbe coinvolgere le forze più attive della cittadinanza per un cambiamento in sintonia con il territorio e gli stakeholder.

Il ruolo del capitale intellettuale nella PA e la catena di generazione di valore pubblico

Già quando il mondo industriale sposava le teorie organizzative di Max Weber e metteva in campo, con Ford, soluzioni produttive meccanicistiche, le PA erano organizzazioni con una elevata quota di produzione di valore intangibile attraverso processi di lavoro intellettuale.

Molti studi interessanti (Osborne et al.) mostrano come per anni si è tentato di simulare un modello organizzativo/produttivo tipico del mondo industriale nel settore pubblico, con risultati non soddisfacenti. Questo approccio, riassumibile con il paradigma del New Public Management, ha mostrato tutti i suoi limiti proprio non riuscendo a cogliere elementi di tipicità dei processi produttivi di beni pubblici.

I processi produttivi di beni e servizi pubblici hanno livelli di complessità molto diversificati, sia fra diverse amministrazioni (un ente di ricerca e un comune), sia all'interno della stessa amministrazione (un comune produce certificati e organizza la notte bianca) e tale complessità non consente spesso di agire con i sistemi tipici del mondo aziendale. Ad esempio, volendo analizzare i costi di produzione, scopriremmo che produrre certificati costa molto di più che elaborare un regolamento; ma il costo sociale di un regolamento fatto male (ad esempio il piano casa) è molto più elevato del suo costo di produzione e, quindi, ha un valore sociale non rintracciabile attraverso mere analisi contabili.

Il cuore delle attività delle PA sta nella sua facoltà di regolamentazione, e la sfida cruciale consiste nel dotare le PA di metodi e strumenti di analisi per la determinazione di impatti sociali.

Tutto ciò sta a dimostrare che una organizzazione con queste peculiarità necessita di un capitale intellettuale con competenze miste, continuamente formato, con motivazioni elevate per svolgere un lavoro determinante per lo sviluppo del paese.

Invece da anni l'atteggiamento dei governi va in direzione opposta: si è ingenerato un racconto sul dipendente pubblico che non fa altro che minare ogni legame fiduciario fra dipendente e amministrazione, che abbatte quelle motivazioni di cui abbiamo bisogno per far funzionare meglio le organizzazioni pubbliche.

Da questa condizione ne esce perdente il paese.

Proposta da costruire: mappiamo le competenze delle PA, capiamo quali figure professionali potrebbero garantire un valore aggiunto alle organizzazioni e magari scopriamo che potremmo mettere in campo strategie win win. Ad esempio, richiamando il tema delle risorse comunitarie non utilizzate, si potrebbe pensare ad un importante piano per l'acquisizione in organico di euro-progettisti, di project manager. Figure in grado di garantire recuperi di efficacia, oltre che di efficienza, e la loro remunerazione troverebbe copertura grazie alla maggior capacità di spesa che la loro professionalità riuscirebbe a generare.

Altro esempio di figure professionali a "costo negativo", ovvero che potrebbero essere remunerate generando un saldo positivo fra risorse investite e risorse acquisite, è legata al public procurement. Anche in questo caso, l'acquisizione di esperti nei processi di acquisto comporterebbe un doppio beneficio: la creazione di opportunità lavorative e il recupero di spesa improduttiva, che, se indirizzata nella direzione del green public procurement avrebbe un impatto positivo anche in termini di sostenibilità ambientale della PA.

Di figure del genere ce ne sarebbero altre (energy manager) e riqualificherebbero il capitale intellettuale delle PA oltre che migliorarne le performance.

La partecipazione come leva strategica per il cambiamento della PA: la social innovation.

La portata della sfida che il paese ha davanti richiede uno sforzo straordinario per individuare soluzioni nuove, anche radicali, a problemi complessi. Le sole forze della PA spesso si rivelano insufficienti e negli ultimi decenni il distacco fra decisori-produttori e destinatari di beni pubblici è divenuto sempre più ampio.

Il ruolo dei cittadini e della società civile risulterà determinante. Abbiamo vissuto periodi di pura ideologia neoliberista che ha imposto paradigmi molto forti e su cui si è avvertita una pericolosa convergenza indistinta di forze politiche (anche di sinistra). La concezione del cittadino-cliente, come evoluzione (o involuzione) del cittadino-utente, va ribaltata. L'idea di una relazione di mercato fra PA e destinatari crea distacco, separazione fra chi pensa e produce beni pubblici e chi li riceve. In tutto il mondo, invece, si va affermando il tema della cittadinanza attiva, del ruolo fondamentale di una società civile organizzata attraverso corpi intermedi fra individuo e stato. La vera innovazione consiste nel declinare il concetto di cittadino-partecipante, incentivando le forme di cittadinanza attiva e creandogli le migliori condizioni per una collaborazione trasparente con le Amministrazioni. Da pochi mesi sono stati pubblicati i risultati del IX Censimento Istat, da cui emerge una significativa crescita del settore non profit ed un arretramento della PA, dimostrando un radicale cambiamento delle modalità di erogazione dei servizi di welfare. Anche in questo caso abbiamo due strade possibili: interpretare le organizzazioni del terzo settore come semplici fornitori e ragionare in chiave di outsourcing, oppure integrare le esperienze e le conoscenze che queste organizzazioni hanno acquisito, anche grazie alla loro vicinanza con i destinatari dei servizi e con i territori in generale. Nel primo caso riproporremo il meccanismo di mercato, di separazione "contrattuale"; nel secondo caso attueremo la co-produzione, coinvolgendo la cittadinanza non solo nell'erogazione ma anche nel design e nella gestione delle policies.

Molti Governi europei hanno capito che mettere a sistema innovazioni e pratiche collaborative può condurre a migliori e nuove soluzioni con un notevole risparmio di risorse (è, per citarne uno, il caso di UK con [Nesta](#).)

Alcuni esempi: nel capo del procurement pubblico si sta andando sempre più dal bando di gara alla social competition creativa con la forte differenza che nel primo caso il bisogno da soddisfare lo ha individuato la PA da sola e, sempre da sola, ha scelto con quale bene o servizio soddisfarlo, e sulla base di queste decisioni bandisce per la fornitura. Con la social competition creativa non si richiede l'erogazione di un servizio ad un fornitore, ma di concorrere all'individuazione di nuovi approcci risolutivi dei bisogni.

Anche la stessa analisi dei bisogni da soddisfare, nei casi più avanzati, viene condotta ascoltando i cittadini, utilizzando tecnologie specifiche in grado di cogliere aspetti sempre più qualitativi della domanda di beni pubblici (l'[etnografia digitale](#), ad esempio) e ciò consente di realizzare interventi specifici che incrementino il livello di soddisfazione dei cittadini garantendo una gestione più efficiente delle risorse.

Un ulteriore terreno su cui la social innovation e la PA si incontrano è quello dei beni comuni, dove la sfida è proprio come immaginare una gestione condivisa di beni e spazi per la generazione di impatti sociali.

La nostra idea, dunque, non ha nulla a che fare con la restaurazione delle logiche pubbliche novecentesche, ma al contempo rifiuta l'idea dell'unicità della modernità che ci è stata imposta negli scorsi decenni e propone una direzione diversa. Una PA aperta, che sappia gestire le relazioni con la costellazione di organizzazioni della società civile e i network di stakeholder, che sia trasparente verso la comunità e ambiziosa nel reinterpretare il proprio ruolo.

Gennaio 2015.