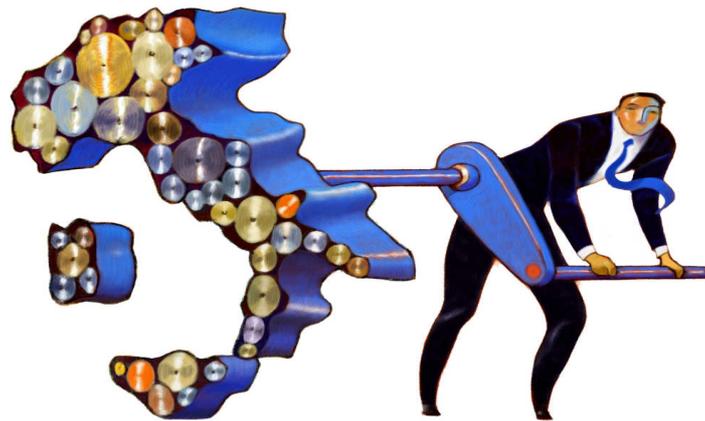


Cambiare le pubbliche amministrazioni o cambiare dentro le pubbliche amministrazioni?

di Luca Soda



La supposta (e mai dimostrata) supremazia delle logiche di mercato sui dispositivi di organizzazione e funzionamento delle società ha condizionato l'agenda politica degli stati per almeno un trentennio fino a diventare, come è stato sostenuto, "la nuova ragione del mondo", ovvero un pensiero unico, dai tratti addirittura dogmatici, che ha la pretesa di governare, attraverso una nuova configurazione dei dispositivi di potere, ogni aspetto dell'esistenza umana. Gli effetti economici delle dottrine neoliberiste sono sotto gli occhi di tutti, sono da tempo esplose contraddizioni drammatiche che caratterizzano la vita di milioni di individui nelle società avanzate: la precarietà del lavoro, l'insostenibilità di consumi ordinari in relazione ai redditi, l'impoverimento di una parte del ceto medio, la crescita delle famiglie che si collocano al di sotto della linea di povertà. Sono tutti effetti prodotti dal trentennio della globalizzazione neoliberista e dall'influenza che tali dottrine hanno avuto sulle decisioni pubbliche.

Anche in Italia si sono prodotte profonde mutazioni economiche e sociali. Negli ultimi anni il calo della quota dei salari sul PIL ha toccato i 15 punti crollando al 53% rispetto alla media OCSE che è invece pari al 58%. Si tratta di 240 miliardi di euro che in circa dieci-quindici anni si sono spostati da chi lavora a chi gode di profitti e soprattutto di rendite. La manifestazione più visibile dello straordinario successo conseguito dalla rivoluzione neoliberista è l'aumento continuo della disuguaglianza salariale e patrimoniale nei paesi del capitalismo democratico. La

distribuzione dei redditi negli anni è diventata sempre più disuguale non solo nei paesi in cui la disuguaglianza è relativamente alta, come l'Italia, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, ma anche in quelli più egualitari come la Svezia e la Germania¹. L'Italia è già da qualche anno tra i paesi che nell'Unione europea registrano le maggiori disuguaglianze nella distribuzione dei redditi, con livelli di disparità superiori alla media dei paesi Ocse.

Questa egemonia culturale del neoliberismo ha coinciso con l'imperativo categorico di una **riduzione latente dello spazio pubblico**. Lo Stato insomma, lungi dall'essere svuotato, è stato trasformato, messo, cioè, a servizio del mercato di cui è costantemente chiamato a proteggere diritti e prerogative. La costante azione di ristrutturazione degli apparati pubblici è stata accompagnata anche da un'efficace azione di marketing finalizzata a demolirne reputazione e ruolo in modo da sostenere quelle riforme anche dal punto di vista "culturale". Quello che si è chiesto nell'ultimo ventennio alla pubblica amministrazione è qualcosa di totalmente nuovo: dietro una certa retorica della modernizzazione e dei servizi al cittadino si è nascosta in realtà l'idea che questa debba essere una struttura ancillare al mercato piuttosto che finalizzata a regolarlo, a temperarne gli effetti distorsivi e a garantire la redistribuzione della ricchezza.

Tuttavia questa granitica impostazione neoliberista, che è stata egemone per circa un trentennio, aveva già mostrato segni di logoramento a seguito della crisi economica del 2008-2009. Nell'ultimo decennio, anche da parte di alcuni premi Nobel non di ortodossia keynesiana, si è infatti invocato **un ritorno al protagonismo dei sistemi pubblici in economia**. L'emergenza sanitaria derivante dalla pandemia COVID-19, che ha determinato una profonda trasformazione degli andamenti e delle prospettive dei sistemi economici a livello globale ha infine dimostrato sul campo la necessità di un rilancio vigoroso dei sistemi pubblici.

Anche nel nostro Paese il COVID-19 ha generato rilevanti conseguenze sul tessuto produttivo, con importanti effetti su redditi, occupazione, produzione e investimenti, dal commercio all'industria, all'edilizia, dai trasporti al turismo e ai servizi. A fronte di uno shock rilevante sull'economia, che nel breve periodo sarà significativa, il Governo ha fronteggiato le conseguenze della pandemia in primo luogo con provvedimenti urgenti e necessari a sostegno dei redditi dei lavoratori dipendenti e autonomi e della liquidità delle imprese, comprese quelle piccole e medie.

¹ Piketty, T., Il Capitale nel XXI secolo, Bompiani, 2013 e Capitale e ideologia, La nave di Teseo, 2019;

A tali necessarie misure si dovranno affiancare le risorse del Recovery fund finalizzato ad una vigorosa ripresa dell'economia attraverso il rilancio degli investimenti pubblici. Sarà necessario indirizzare con decisione la programmazione degli investimenti nella direzione di uno sviluppo sostenibile sul piano sociale e ambientale, in linea con gli orientamenti da tempo assunti a livello nazionale e internazionale, e con l'individuazione da parte dell'Unione europea del *Green Deal* quale linea programmatica strategica. L'incremento degli investimenti pubblici e privati giocherà un ruolo fondamentale e dovrà essere orientato all'innovazione, alla digitalizzazione, alla sostenibilità ambientale e al potenziamento delle infrastrutture materiali, immateriali e sociali nel quadro di una programmazione integrata con il Programma nazionale di riforma e con il Piano nazionale di ripresa e resilienza finalizzato all'utilizzo del programma NEXT Generation EU. E' dunque necessario fare un salto di paradigma perché è più che mai indispensabile che la crescita non sia solo intelligente ma anche inclusiva e sostenibile.

Il contesto appena descritto implica **che il tema della capacità amministrativa diventi strategico. E' necessario recupero da parte dell'amministrazione pubblica di adeguate capacità decisionali, progettuali e gestionali.** Gli investimenti pubblici camminano sulle gambe delle amministrazioni e la nostra è un'amministrazione invecchiata, poco innovativa, che non assume da tempo giovani, nuove professionalità e che, col tempo, ha perso competenze tecniche. Senza il recupero di adeguate capacità del sistema amministrativo sarà difficile rilanciare il sistema-Paese. Dobbiamo mettere le amministrazioni pubbliche al passo con la modernità in termini di competenze, abilità, culture, valori.

Negli anni scorsi si è preteso di cambiare la pubblica amministrazione proponendo "riforme di sistema" che ne mutassero i meccanismi organizzativi e funzionali. Sono state approvate ben sette riforme in circa venticinque anni, con risultati abbastanza deludenti.

Ora è venuto il momento di cambiare approccio: forse più che immaginare di cambiare *la* pubblica amministrazione sarebbe meglio cambiare *nella* pubblica amministrazione, cioè abbandonando ambizioni di riforme strutturali e cercando di introdurre cambiamenti a legislazione vigente o mutando le norme strettamente necessarie. Occorre, più che l'ascia il bisturi, più che la rottamazione la riconversione, più che l'ennesima velleitaria riforma di sistema un tendenziale processo di manutenzione evolutiva, con un investimento importante sulla **tecnologia, il capitale umano e sul ruolo di una dirigenza tecnicamente**

autonoma e non più ancillare alla politica: potrebbero queste essere le chiavi strategiche del cambiamento.

Infine dovrà essere ribadita la lettura del sistema dei servizi pubblici in chiave più squisitamente “democratica”. La modernità ci consegna una società in costante trasformazione generata dall’emersione di una plurisoggettività sociale che pretende forme evolute di cittadinanza. Si dovrà fare anche i conti con le pratiche e le culture della tecnologia pop che, incidendo in modo strutturale sulle relazioni sociali, propone nuove categorie politiche (Rodotà)².

Per queste ragioni il processo di revisione dell’organizzazione della pubblica amministrazione dovrà per forza di cose connotarsi anche per una spiccata valenza “politica”: sarà opportuno il recupero del senso profondo della democrazia, intesa non come mera procedura elettorale ma come processo continuo e articolato, agito da istituzioni, servizi al cittadino, corpi intermedi, dibattito pubblico (Amartya Sen, 2004).

Emerge la necessità di sperimentare nuove forme di relazione tra istituzioni e cittadini coinvolgendo “dal basso” i fruitori delle politiche e dei servizi pubblici. Il cambiamento continuo della macchina pubblica diventerà il lievito di una evoluzione della cittadinanza solo se essa sarà vissuta come grande occasione partecipativa, condivisa e riconosciuta. Il cambiamento, insomma dovrà essere un processo di apprendimento collettivo, un generale processo di partecipazione finalizzato a coinvolgere lavoratori pubblici e fruitori, utenti e cittadini. Occorre, cosa mai fatta finora, **immergere l’azione pubblica dentro un quadro reticolare di democrazia caratterizzato dalla cooperazione, il dialogo, la condivisione.**

Alla pubblica amministrazione sarà insomma consegnato un compito importante: essa non dovrà essere solo in grado di “amministrare” ma di contribuire a rideterminare lo spazio politico democratico. In questo quadro nessun futuro possono avere i tentativi di cambiamento che invece vengono ancora declinati come generati da un contrasto tra i cittadini e imprese (buoni) e burocrati (cattivi e fannulloni).

Queste sono le narrazioni tossiche dell’ultimo decennio che si spera siano oramai consegnate definitivamente ad un doveroso oblio.

Febbraio 2021

² L’autore sostiene che il nuovo scenario politico, o tecnopolitico, non è caratterizzato dall’opposizione tradizionale tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, ma vi sono “altre opposizioni che si delineano, diverse tra loro per significato e portata, ma tutte indicative di una situazione nella quale le categorie tradizionali si rivelano assai deboli come strumenti di analisi e interpretazione”: Per Rodotà tali opposizioni “nuove” sono: iperdemocrazia/democrazia; presa diretta/mediazione; cittadinanza elettronica/esclusione elettronica; interesse generale/interesse di gruppo; logica del mercato/logica dei diritti; legame sociale/contatto efficiente; comunicazione verticale/comunicazione orizzontale; interrogazione/partecipazione; risposta/discussione; emozione/sapere critico.