

Introduzione

Da tempo e in modo sempre più pressante la società civile e il sistema economico richiedono la modernizzazione della pubblica amministrazione italiana per realizzare il miglioramento della qualità dei servizi erogati, un efficace sostegno ai processi di sviluppo locale, la produzione di valore per il territorio, la creazione di condizioni ambientali favorevoli al consolidamento e all'incremento della competitività delle imprese impegnate in dinamiche concorrenziali a livello globale.

Numerosi sono i provvedimenti che, a partire dagli anni Novanta, il legislatore ha introdotto al fine di ridisegnare tanto le regole e l'architettura del sistema pubblico (riforme istituzionali) quanto il funzionamento delle singole amministrazioni mediante l'applicazione di logiche e strumenti manageriali (riforme aziendali).

Con particolare riguardo al processo di aziendalizzazione, l'azione di progressivo rinnovamento si è sviluppata, per quanto attiene ai principi, ai criteri e ai modelli concettuali di riferimento, lungo traiettorie non dissimili rispetto a quanto avvenuto nelle altre economie avanzate.

Il grado di funzionalità e il livello di performance conseguite dalle pubbliche amministrazioni e più in generale i risultati ottenuti dalle riforme in Italia sono stati tuttavia non soddisfacenti o quanto meno non allineati alle aspettative di innovazione che ne hanno accompagnato l'introduzione.

S'impone pertanto una riflessione finalizzata ad individuare l'effettivo contributo che le logiche e gli strumenti manageriali hanno sino ad ora fornito alla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, le difficoltà e i limiti emersi nella loro applicazione, le ragioni che hanno ostacolato il processo di cambiamento.

Occorre inoltre interrogarsi sull'opportunità di ricorrere a paradigmi alternativi rispetto a quelli che costituiscono il quadro teorico di riferimento per l'azione di rinnovamento, nonché sulla necessità di progettare ed applicare regole e meccanismi radicalmente innovativi per riformare la pubblica amministrazione italiana.

L'ipotesi di fondo attorno alla quale si sviluppa la riflessione proposta in questo volume è che i modelli concettuali e gli strumenti propri dell'economia aziendale, unitamente alle teorie manageriali, possono contribuire ad accelerare il percorso di rinnovamento e a renderlo più incisivo e radicale, riducendo il rischio che il continuo e frequente succedersi di nuovi provvedimenti normativi determini situazioni di cambiamento solo apparente e di innovazione solo formale.

Le condizioni necessarie perché questo si realizzi sono oggetto di uno specifico approfondimento, con particolare riguardo all'evoluzione della cultura aziendale che deve accompagnare l'applicazione sistematica degli strumenti manageriali, alle responsabilità e ai comportamenti dei ruoli critici nel percorso di modernizzazione, alle azioni da porre in essere a livello del sistema pubblico nel suo complesso.

Muovendo dalla rilettura critica delle traiettorie di rinnovamento più recenti e delle esperienze gestionali in atto, il testo formula proposte in ordine ai modelli di management che possono concretamente migliorare la funzionalità, le performance e l'immagine delle amministrazioni pubbliche ed illustra le condizioni che possono favorire un reale riorientamento dei comportamenti organizzativi.

Il volume coniuga un approccio descrittivo-interpretativo con riflessioni di natura normativo-prescrittiva e persegue i seguenti obiettivi:

- analizzare i temi più rilevanti che il management pubblico, impegnato nella sfida della modernizzazione, è chiamato ad affrontare (produttività, trasparenza, meritocrazia, flessibilità) illustrando, anche con il ricorso ad esperienze gestionali significative, le potenzialità dei diversi strumenti aziendali e le criticità connesse ad un loro efficace impiego. È possibile in tal modo apprezzare la portata innovativa dei più recenti provvedimenti di riforma (riforma Brunetta), sottolineando per contro gli spazi di manovra già in precedenza a disposizione degli enti, nonché le motivazioni di una loro incompiuta traduzione operativa in processi di cambiamento reale;

- evidenziare le concrete modalità per ridurre o colmare il deficit di cultura del servizio che caratterizza ancora molti ambiti amministrativi pubblici;

- individuare i ruoli critici per l'attuazione di un profondo cambiamento del sistema pubblico (dirigenti, amministratori, sindacato), i circoli viziosi che hanno di frequente caratterizzato le interrelazioni fra i soggetti stessi, nonché i meccanismi che possono favorire lo sviluppo di dinamiche virtuose, condizione fondamentale per il rinnovamento delle logiche di governo e di gestione della cosa pubblica e per il recupero di funzionalità auspicato.

Oggetto specifico di indagine del presente volume sono pertanto i modelli di management e gli strumenti aziendali, nonché le condizioni organizzative e i processi di loro impiego che possono accrescere il grado di funzionalità delle amministrazioni pubbliche.

Ricercando spazi di miglioramento delle performance del singolo ente il testo analizza l'efficacia delle riforme aziendali con riguardo alle sfide rilevanti della produttività, della meritocrazia, della trasparenza, dell'innovazione, senza tuttavia trascurare l'impatto che la revisione delle regole e dell'architettura di sistema (riforme istituzionali) produce sui processi di cambiamento. Si pensi a come il processo di decentramento amministrativo abbia modificato il ruolo, le funzioni e lo spazio di intervento degli enti locali o a come il cosiddetto federalismo fiscale configuri un diverso grado di autonomia finanziaria e quindi gestionale delle amministrazioni locali.

Nel delineare reali percorsi di cambiamento l'attenzione è quindi posta tanto alle variabili interne al sistema aziendale, formali ed informali (struttura organizzativa, meccanismi operativi ma anche cultura, fiducia, senso di appartenenza) quanto alle variabili esterne (interventi specifici del legislatore, ridisegno della contrattazione collettiva, differenti priorità nei bisogni manifestati dalle collettività di riferimento e dai differenti portatori di interesse, opportunità di innovazione rese disponibili dalle tecnologie e dal progresso tecnologico in generale, esperienze innovative realizzate in altri enti) che influenzano tanto l'*incipit* dei processi di rinnovamento quanto la loro realizzazione.

In ragione della complessità dell'argomento trattato e del notevole grado di differenziazione fra le diverse tipologie di amministrazioni all'interno del sistema pubblico, in termini tanto di caratteristiche istituzionali quanto di problematiche di management, si pone l'esigenza di delimitare i confini della trattazione e circoscrivere l'oggetto di studio per poter affrontare e sviluppare le tematiche con adeguato livello di approfondimento.

L'analisi e le riflessioni di carattere propositivo sono pertanto focalizzate sulle dinamiche gestionali degli enti locali italiani, alla luce dell'evoluzione che connota tanto le prassi quanto i contributi dottrinali teorici a livello internazionale.

Le motivazioni di tale scelta sono riconducibili ai seguenti fattori.

Anzitutto, con il processo di decentramento amministrativo in atto il governo locale rappresenta il livello di amministrazione a più diretto contatto con i cittadini e le imprese, configurandosi come una sorta di front office dell'intero sistema pubblico. Gli enti locali sono pertanto le amministrazioni più esposte alla valutazione e alla pressione dell'ambiente esterno, sollecitati a garantire risultati apprezzabili, a cambiare le loro modalità di funzionamento qualora ciò non avvenga, ad essere comunque flessibili e perciò in grado di adattare tempestivamente la capacità di risposta all'evolvere dei bisogni.

Poiché le scelte di decentramento hanno posto in capo agli enti locali numerose e differenti funzioni, sono aumentati il peso e la rilevanza di tali amministrazioni nonché il ruolo strategico che le stesse possono esercitare a favore della crescita del Paese, che beneficia anche e soprattutto delle politiche di sviluppo dei sistemi territoriali.

A partire dagli anni Novanta gli enti locali sono stati oggetto di numerosi interventi legislativi, talora frammentari e parziali, finalizzati a modificarne la funzionalità, ad accrescerne il livello di efficienza, efficacia e trasparenza. Avendo più volte dovuto dar prova della loro capacità di adeguamento a nuove regole e di introduzione di nuovi strumenti, spesso estranei alla cultura dominante, essi sono un terreno fertile per realizzare un mutamento di cultura, di mentalità e nel *modus operandi*, per incrementare la produttività, per innalzare il livello di competitività del Paese e migliorare le condizioni di vita e di benessere della collettività.

Per allineare il nostro Paese alle economie progredite è indubbiamente necessario agire contestualmente su più fronti e coinvolgere nel percorso di rinnovamento tutti gli enti del settore pubblico; l'esigenza di operare secondo le modalità

di un network può costituire peraltro una condizione favorevole per avviare un cambiamento reale che, a partire dal livello di governo locale, stimoli la diffusione e il trasferimento dell'innovazione anche alle amministrazioni più lontane e in qualche modo protette dalle sollecitazioni ambientali quali ad esempio le amministrazioni centrali.

Ancorché la trattazione sia focalizzata prevalentemente sulle problematiche di governo degli enti locali, e quindi le riflessioni di dettaglio e le indicazioni operative siano formulate con riferimento alle loro peculiarità istituzionali e gestionali, il modello concettuale proposto per realizzare un concreto ed efficace cambiamento è applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, con particolare riguardo a quelle cui sono attribuite responsabilità e competenza in ordine all'erogazione di servizi di interesse generale.

Dal punto di vista metodologico lo studio si sviluppa congiuntamente su due piani, quello descrittivo e quello prescrittivo, secondo l'impostazione propria della dottrina economico-aziendale nell'ambito della quale l'attività di ricerca non si esaurisce con l'interpretazione delle relazioni causa-effetto che spiegano le condizioni di esistenza e le manifestazioni di vita dell'azienda. Le teorie e i modelli esplicativi rappresentano piuttosto il fondamento imprescindibile per la formulazione di politiche aziendali e di assiomi normativi su cui basare l'azione manageriale¹.

Se le riforme degli anni Novanta hanno condotto gli studiosi ad elaborare contributi di taglio prevalentemente descrittivo tesi a illustrare il funzionamento e le modalità di applicazione degli strumenti aziendali innovativi introdotti nella pubblica amministrazione quali per esempio la contabilità economica, il budget, i sistemi di valutazione del personale e altri ancora, va però notato che lo scenario attuale è mutato; conseguentemente la riflessione teorica deve perseguire altre finalità.

In questo volume l'approccio descrittivo ed interpretativo della fenomenologia reale consente di analizzare le esperienze amministrative in atto e di acquisire maggiore consapevolezza circa le cause che hanno determinato una certa impermeabilità degli enti pubblici alle sollecitazioni di cambiamento derivate tanto dall'intervento del legislatore quanto dalla pressione dell'opinione pubblica. Si fa riferimento ad esempio all'uso distorto, improprio o non sistematico degli strumenti gestionali, alla vischiosità dell'organizzazione, al rilievo degli aspetti informali e delle variabili comportamentali.

L'analisi della situazione esistente è finalizzata a distinguere i comportamenti

¹ Secondo Coda (1985, p. 67) il motivo risiede nel fatto che «non solo [...] non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione tra studi aziendali di taglio normativo e studi di taglio interpretativo e perché le teorie esplicative, in campo aziendale, se sono davvero delle buone teorie, hanno un grandissimo valore sul terreno progettuale e normativo; ma anche perché l'economia aziendale procede continuamente attraverso giudizi di valore, che le consentono di discernere le manifestazioni di vita fisiologiche da quelle patologiche, e perciò si muove continuamente fra il piano dell'“essere” e quello del “dover essere”, al punto che talora i due piani vengono a sovrapporsi e a confondersi in un tutt'uno».

e le modalità di gestione fisiologici, ovvero rispondenti alle esigenze di funzionalità duratura degli istituti economico-sociali, da quelli patologici, per formulare proposte di miglioramento.

L'approccio prescrittivo conduce pertanto a traguardare i limiti e i circoli viziosi delle realtà attuali, con una tensione verso il dover essere che si traduce in proposte, spunti e suggerimenti circa criteri da seguire o processi da realizzare per dare immediata ed efficace attuazione al cambiamento. Lo spazio dedicato all'approfondimento e alla riflessione scientifica assume poi natura di valido supporto alla comprensione delle dinamiche gestionali degli enti, al miglioramento dei processi decisionali, all'operatività di amministratori e dirigenti pubblici.

In questa prospettiva operativa emerge altresì l'esigenza di affinare la conoscenza, teorica ed applicativa, di alcuni strumenti di recente introduzione nel contesto pubblico, quali ad esempio quelli di rendicontazione sociale o di gestione della conoscenza, delineando pertanto innovative traiettorie di approfondimento o nuovi temi di ricerca.

A motivo della complessità delle tematiche affrontate il testo, pur saldamente ancorato ai principi e alla strumentazione concettuale e metodologica dell'economia aziendale, non trascura contributi e prospettive disciplinari differenti, e segnatamente quelle sociologica, politologica e psicologica.

Il volume è suddiviso in tre parti, la prima delle quali (capitoli I e II) delinea il contesto di riferimento.

Nel primo capitolo si analizza il ruolo delle amministrazioni pubbliche nei moderni sistemi socio-economici e si discutono le funzioni strategiche che esse assumono. Poiché il grado di funzionalità, di efficienza e di produttività del sistema pubblico rappresenta uno dei fattori determinanti per lo sviluppo e la competitività del Paese si procede quindi ad un approfondimento delle principali aree di intervento pubblico, per documentare, anche attraverso comparazioni internazionali, il livello di performance conseguito.

Il secondo capitolo presenta una rilettura critica dei percorsi di rinnovamento (riforme istituzionali e riforme aziendali) che hanno interessato negli anni più recenti le amministrazioni pubbliche italiane, valutando in particolare i risultati raggiunti, le realizzazioni mancate, le ragioni di queste. La valutazione delle esperienze in atto nelle amministrazioni locali italiane consente altresì di apprezzare come i diversi paradigmi interpretativi proposti dalla letteratura a livello nazionale ed internazionale (aziendalizzazione, new public management, public governance) trovano effettivo riscontro nella prassi manageriale.

Nella seconda parte del volume sono analizzate in modo approfondito le sfide più rilevanti per il settore pubblico (incremento della produttività e responsabilizzazione sui risultati, meritocrazia e valorizzazione del capitale umano, trasparenza ed accountability, flessibilità ed innovazione, orientamento al servizio), al fine di evidenziare i fabbisogni e gli spazi di miglioramento esistenti, nonché le leve e i modelli di management attraverso cui sono concretizzabili percorsi di reale cambiamento. A ciascuna di queste sfide è dedicato un capitolo.

L'attivazione di circoli virtuosi nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche, realizzata mediante una gestione integrata di strumenti manageriali già in uso e di quelli più innovativi da introdurre negli enti, rappresenta il quadro teorico di riferimento per l'attuazione del cambiamento, oggetto della terza parte del volume. Il capitolo VIII analizza anche il ruolo che i tre principali attori dell'ente pubblico (dirigenza, amministratori, rappresentanze sindacali) possono assumere nel processo di cambiamento e delinea meccanismi formali e condizioni organizzative in grado di facilitare un'interazione costruttiva e virtuosa fra gli stessi.

Poiché le evidenze empiriche mostrano che non necessariamente alla prescrizione normativa seguono effettive modifiche nei comportamenti organizzativi, il capitolo affronta infine il tema della strategia più efficace nella gestione del processo di cambiamento, progettando il percorso e ricercando le condizioni (interne ed esterne alla singola azienda) che possano facilitare l'azione degli innovatori nel sistema pubblico.

In ragione dell'attualità del tema trattato, tanto nel dibattito scientifico quanto a livello di scelte di governo e di gestione degli enti, il volume si rivolge sia agli studiosi sia ad amministratori pubblici, direttori generali, dirigenti, membri dei Nuclei di valutazione e Organismi indipendenti di valutazione degli enti locali e rappresentanze sindacali.

Offrendo un contributo sotto il profilo teorico e in termini di indicazioni operative, il testo è indirizzato in particolare agli innovatori più motivati, ovvero a coloro che, ben comprendendo l'urgenza del cambiamento e non volendo assumere comportamenti di adesione meramente formale al dettato normativo riformatore, superano i fattori di freno e le barriere (complessità di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, scarsità di risorse finanziarie, necessità di elevate competenze professionali e di una forte motivazione) e diventano in prima persona protagonisti del rinnovamento degli enti.