

L'INNOVAZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI UN PROBLEMA DI METODO

Gianfranco Reborà – Università Cattaneo LIUC

I limiti delle riforme degli anni '90 e 2000

Il “decennio di riforme” si è concluso con l'inizio del nuovo secolo e ha trovato coronamento, per ora solo sulla carta, nella riforma costituzionale del “Titolo V”. Dopo qualche anno di incertezze si apre ora una fase nuova, con un nuovo governo in grado di prendere decisioni avendo davanti una prospettiva poliennale. Ma occorre una decisa svolta nel metodo rispetto alle impostazioni adottate dai diversi Governi succedutisi negli ultimi quindici anni.

Il disegno delle riforme italiane degli anni '90 ha subito l'egemonia della cultura giuridica, che ha accolto in una veste superficiale una serie di principi di ordine economico e manageriale, riducendoli all'aspetto tecnico e strumentale senza comprenderne l'essenza legata ai modelli comportamentali e alla fine alla “volontà di dirigere”. Questa cultura ha dettato le leggi e ispirato i provvedimenti di attuazione con modalità da cui conseguono una serie di difetti originari:

- la prevalenza di principi astratti che tutti condividono ma di cui sono oscure e ingovernate le conseguenze operative;
- una grande attenzione alla ripartizione di competenze tra molteplici entità e organismi sulla base di evidenze meramente formali che non considerano la reale prassi in atto nelle strutture di base;
- una mancanza assoluta di empirismo e di sperimentazioni o verifiche pratiche nell'impostare le nuove soluzioni;
- modalità solo meccaniche e formali di valutare le ricadute economico finanziarie delle nuove normative via via introdotte;
- l'assenza di interesse per gli effetti reali derivanti dall'attuazione dei provvedimenti di riforma.

Al fondo di tutto si pone un irrisolto problema di metodo: i mutamenti di ampia portata che pur si sono realizzati non hanno affrontato il nodo centrale di *risanare il cuore dell'amministrazione*, accettando implicitamente che le amministrazioni, riformate e riorganizzate sul piano delle strutture, delle funzioni, delle risorse, debbano continuare ad operare con le logiche consuete.

C'è stata una carenza di realismo, una pretesa di poggiare l'azione su un astratto dover essere, senza una sufficiente consapevolezza del grado di complessità della realtà che è oggetto di intervento; in questo modo i problemi continuano ad essere affrontati con schemi concettuali e strumenti non coerenti con la loro natura e questo ha prodotto circoli viziosi che allontanano gli esiti effettivi da quelli attesi.

Negli anni successivi al 2000 si è superata la fase di novità delle riforme amministrative del decennio precedente. La riforma costituzionale del 2001 ha comunque rilanciato l'attenzione verso aspetti formali e di principio senza che nulla di nuovo fosse realizzato per risolvere la contraddizione della persistente dicotomia tra la legislazione delle riforme (improntata alla retorica delle autonomie) e la legislazione economica (condizionata dalla dura realtà del debito pubblico e dalla conseguente e necessaria centralizzazione).

Tutta la sfera delle amministrazioni territoriali, in particolare, si è trovata sempre più stretta nella morsa tra le istanze e i discorsi di decentramento, federalismo, devolution e i vincoli del bilancio pubblico consolidato sfocianti nella varie riedizioni del patto di stabilità e nelle sempre più pervasive conseguenze delle manovre economiche previste anno per anno dalle leggi finanziarie. Ciò comporta, come si era del resto facilmente previsto già prima della svolta del secolo, una contraddizione difficilmente sanabile senza modifiche della struttura economica degli enti che

incidano nel profondo, come potrebbero essere quelle misure forti di federalismo fiscale, più volte abbozzate e discusse ma mai portate in fase operativa per evidenti motivi di carattere politico.

Questa situazione di stallo si protrae quindi nel primo decennio del 2000. A partire dal 2001 si è assistito allo sviluppo di una nuova corrente normativa, copiosa e inarrestabile, caratterizzata da interventi puntuali, correttivi e integrativi, non sempre coerenti con il quadro precedente. Si tratta di interventi rivolti a risolvere questioni specifiche, problemi emersi nell'applicazione operativa delle norme dei più diversi campi, come gli adeguamenti normativi europei, il pubblico impiego, gli acquisti e gli appalti, il funzionamento degli organi amministrativi, le emergenze che toccano il territorio, ecc. In questo contesto le politiche generali di riforma, che erano nate con un respiro maggiore, si sono sempre più involupate in percorsi casuali che non seguono un disegno organico. Esigenze contingenti, pressioni dei diversi soggetti interessati, necessità di rimediare ad errori inducono aggiustamenti continui che non sono privi di effetti ma determinano difficoltà crescenti per coloro che sono chiamati ad operare negli enti.

Giustamente De Rita ha osservato che quelle minoranze attive e vitali che "spezzano l'inerzia italiana" nei vari settori esistono anche nelle PA ma qui non riescono a fare sistema e massa critica per risolvere una situazione radicata, in cui oggi è difficile investire, per ragioni di poteri locali, di pesantezza delle istituzioni, di burocratizzazione, di lentezza della giustizia. Anche la più attiva tra le reti di funzionari locali si trova bloccata dalla lentezza delle procedure burocratiche, che investe ogni iniziativa, e dall'eccessivo numero di norme da seguire.

Il destino delle riforme amministrative che avevano suscitato tante attese nel passato decennio si trova così scandito dal manifestarsi di una serie di paradossi che finiscono per disorientare anche gli attori dotati di buona volontà. Come ad esempio:

- i tetti finanziari che aumentano la spesa
- una semplificazione che complica
- i controlli che falliscono.

Superare le riforme trasversali e settoriali

Le riforme degli anni passati si sono sviluppate per linee «trasversali», quando hanno interessato l'intero sistema delle amministrazioni per materie di interesse comune, quali la semplificazione amministrativa, la gestione delle informazioni e il miglioramento dei rapporti con l'utenza, l'organizzazione e razionalizzazione delle risorse, la gestione del personale e le relazioni sindacali, il decentramento amministrativo e la redistribuzione delle materie di intervento dallo stato centrale alle autonomie regionali e locali.

Anche le riforme di carattere settoriale, rivolte ad ambiti specifici come le autonomie locali, le camere di commercio, sanità, scuola e università, si sono rivelate troppo astratte rispetto alle condizioni specifiche presenti nelle diverse realtà, composte da un numero elevato di amministrazioni fortemente differenziate ed eterogenee. Una eccessiva distanza, fisica, culturale, organizzativa e psicologica, ha sempre separato i tavoli di progettazione dai momenti di applicazione operativa. Nel caso degli enti territoriali questo dato di estrema diversità dei recettori dei provvedimenti di riforma è del tutto evidente.

L'approccio di change management

Vi sono casi di enti che hanno saputo applicare le linee riformatrici in modo positivo, configurando un reale percorso evolutivo che si è espresso con risultati verificabili e tangibili. La riflessione su questi percorsi virtuosi porta l'attenzione sul fatto che il *change management* richiede per sua natura concentrazione di risorse e mobilitazione di attenzione in un contesto delimitato, dove vi sia rispondenza e proporzionalità di dimensioni tra le energie degli agenti del cambiamento attivabili e le forme di inerzia da superare. Il *change management* richiede un progetto dominabile dagli attori,

quale può maturare nel contesto di una organizzazione anche grande, ma se investe uno spazio istituzionale e organizzativo sproporzionato alle forze in campo finisce per diluirsi in elaborazioni destinate a restare sulla carta.

Soltanto in questa dimensione governabile diviene possibile considerare in modo integrato le diverse direttrici necessarie per operare un cambiamento in profondità, per coordinare le diverse dimensioni dell'ordinamento formale, del disegno di strutture, delle tecnologie, della formazione ed anche dell'aspetto emotivo che incide sui comportamenti.

Una nuova generazione di progetti di cambiamento può caratterizzare una fase nuova degli interventi di riforma anche innestandosi sulle azioni trasversali già condotte e in atto. Si propone in sostanza un approccio a 360 gradi con interventi coordinati sulle macrostrutture, sul microambiente di lavoro e sul layout, sulle tecnologie operative, sui profili e i compiti del personale ai vari livelli, sui sistemi retributivi, sul monitoraggio dei risultati e sulla trasparenza esterna. In questo ambito la formazione assumerebbe un ruolo fondamentale di accompagnamento, mentre innovazioni normative ad hoc potrebbero consentire deroghe alle regole generali, necessariamente restrittive e vincolanti. Ciò configura un processo sperimentale, nel cui ambito i processi di apprendimento, lo sviluppo di idonee risorse e l'attivazione di un potere positivo concorrerebbero nel generare energia di cambiamento e incanalarla in direzioni utili. L'analisi dei risultati ottenuti da queste sperimentazioni diverrebbe così condizione e passaggio essenziale per l'estensione delle innovazioni in ambiti più vasti.