

Verso il Big Government Il ruolo chiave di una PA forte

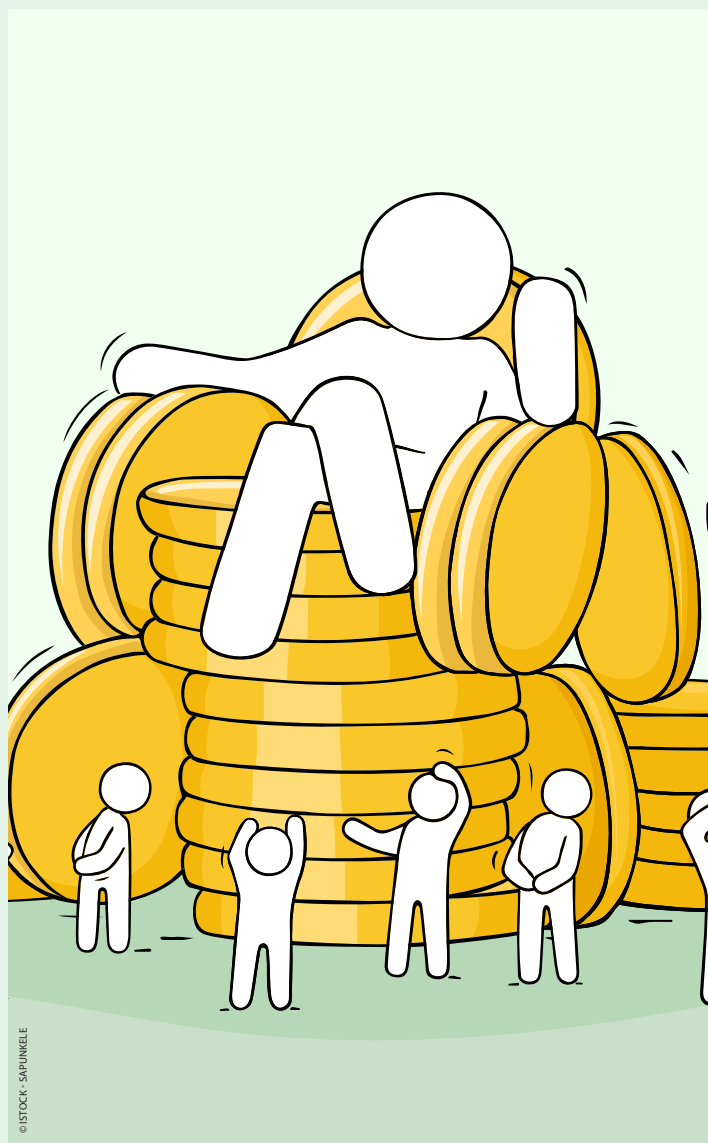
di Giovanni Fattore*

Gli attuali scenari socio-economici e geopolitici ripropongono il tema del ruolo dello Stato in economia e nella società. Il dibattito sugli spazi da riservare al pubblico rimane acceso ma al di là di qualsiasi considerazione ideologica è fondamentale agire su come le attività dello Stato si realizzano concretamente, al fine di promuovere una strategia di sviluppo della Pubblica Amministrazione a tutti i livelli, dal locale al sovranazionale, che garantisca il benessere umano e del pianeta.

La grave crisi pandemica, la volontà di contrastare in modo deciso i cambiamenti climatici e la guerra tra Ucraina e Russia hanno accelerato una tendenza generale di lungo periodo: l'espansione dell'azione delle istituzioni pubbliche, in termini di attività svolte e risorse assorbite. Per diverse ragioni molti Paesi sembrano andare verso *Bigger Governments!*

In questo contesto molti liberisti «classici», o se si preferisce nostalgici, vedono in questa avanzata dello stato non solo il rischio di un restringimento delle libertà individuali, economiche ma non solo, ma anche un freno alla crescita economica e, tramite questa, allo sviluppo sociale. In sostanza, l'espansione della spesa pubblica finirebbe per danneggiare la crescita e, tramite questo, le prospettive di benessere.

Diverse argomentazioni vengono portate a sostegno di questa tesi. Un'ampia letteratura sottolinea la tendenza verso un'espansione eccessiva delle burocrazie, perché sarebbero poco motivate a cercare di essere efficienti ed efficaci nello svolgere le loro fun-



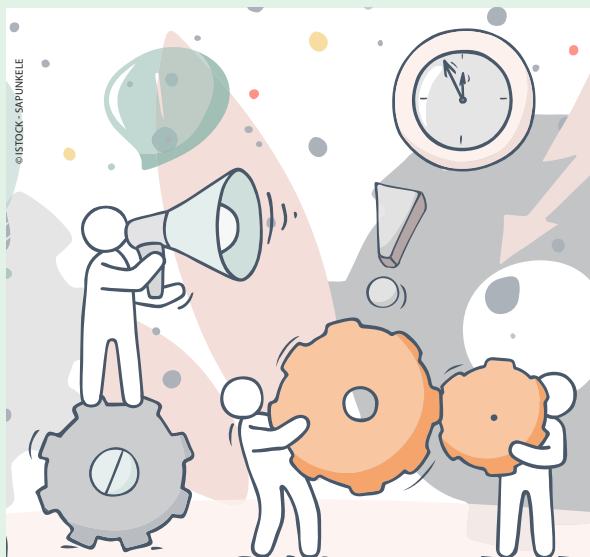
zioni. Sarebbero invece portate a cercare di espandere il loro raggio di azione e i budget a loro disposizione. Questi obiettivi, in mancanza di un controllo da parte del mercato, porterebbero a una distorsione nell'allocazione delle risorse espandendo eccessivamente gli spazi dell'intervento pubblico e non producendo sufficienti incentivi a favore di un efficiente impiego delle risorse. In pratica, i dirigenti pubblici sarebbero più motivati a cercare risorse aggiuntive (per esempio, nuovo personale) piuttosto che impiegare energia e fatica per riorganizzare il lavoro e incrementare la produttività.

Un'altra argomentazione ampiamente discussa in letteratura, e suffragata da robuste evidenze empiriche, riguarda gli incentivi della politica. Qui si possono ritrovare almeno due meccanismi. Il primo è la tendenza della politica a rappresentare interessi parziali, ampliando gli interventi in risposta a specifici interessi, la cui pressione concentrata risulta particolarmente forte rispetto a interventi che beneficino platee più estese ma con una forza di pressione minore perché dispersa. La politica finirebbe così per portare avanti progetti specifici e costosi, a sfavore di interventi più sistematici e maggiormente in grado di perseguire il bene comune. Il secondo meccanismo riguarda il rapporto tra democrazia e generazioni. La politica, a causa dei brevi cicli elettorali, finisce per privilegiare interventi di breve periodo, più orientati alla spesa corrente che ai grandi investimenti, perché il consenso si viene a costruire senza un riferimento al lungo periodo e, soprattutto, non tenendo conto delle implicazioni per i più giovani e le generazioni future, che non partecipano al sistema democratico e non sono quindi rappresentate. Questo meccanismo spiegherebbe la generalizzata creazione di un pesante debito pubblico in Italia e in molti altri paesi industrializzati.

E spiegherebbe perché questa tendenza sia più marcata nei regimi democratici rispetto a quelli autoritari o semi-autoritari come, per esempio, la Cina dove gli assetti istituzionali sembrano promuovere prospettive di più lungo periodo.

LE RAGIONI DEL BIG GOVERNMENT

Come già rilevato, tuttavia, la tendenza verso l'espansione della spesa pubblica, e più in generale della presenza dello Stato nell'economia e nella società, ha anche ragioni molto più nobili. Un meccanismo studiato da tempo è la cosiddetta *cost disease* di Baumol. La crescita della spesa pubblica sarebbe causata dalle minori opportunità di miglioramento della produttività nei servizi alla persona (in primo luogo istruzione, sanità, servizi sociali per gli anziani) dove il settore pubblico è particolarmente presente. Gli aumenti di produttività nel settore manifatturiero e più recentemente di alcuni comparti del settore terziario avanzato (per esempio, quello finanziario) portano a retribuzioni del lavoro più elevate e queste tendono a propagarsi anche ai servizi alla persona, spingendo verso l'alto la spesa pubblica. Lo spostamento della domanda dai beni fisici ai servizi riflette una maturazione sociale che affronta nuove sfide cercando di soddisfare i bisogni delle persone. Forse l'innovazione tecnologica e soprattutto alcuni ambiti dell'intelligenza artificiale potranno mitigare questo effetto ma rimane che istruzione, tutela della salute e assistenza a una popolazione che vive molto più a lungo, ma con bisogni assistenziali crescenti, sono aree prioritarie per il benessere e richiedono personale sempre più formato e qualificato. Il punto centrale è che queste sono anche aree dove è più forte la richiesta di equità. La *cost disease* si scarica sulla spesa pubblica perché proprio questi servizi, non solo rispondono alle nuove priorità dei bisogni delle persone, ma sono meno soggette a meccanismi di razionamento del mercato perché sono campo privilegiato per politiche redistributive che, almeno in parte, livellano le differenze sociali (per esempio, di salute e di istruzione). In tutti i paesi industrializzati, con l'eccezione degli Stati Uniti, l'assistenza sanitaria viene concepita come un diritto, a prescindere dalle condizioni economiche, sociali, culturali e geografiche. Anche per l'istruzione, compresa quella superiore e universitaria, si registra una volontà di disporre di sistemi più egalitari e non solo apparentemente meritocratici. E, infine, anche il tema dell'invecchiamento pone una forte domanda alle istituzioni pubbliche, data la necessità di politiche di sostegno alla non auto-sufficienza in contesti in cui il mercato fa fatica a proporre soluzioni adeguate e le dinamiche sociodemografiche hanno indebolito i modelli di protezione familiare e comunitaria.



Più in generale, ci sono altre due grandi motivazioni che portano a considerare sempre più fondamentale il ruolo dello Stato nell'economia e nella società. Il primo è la crescita delle disuguaglianze, economiche in senso stretto, ma anche di nuova natura come quelle causate dallo spopolamento delle aree interne a favore delle grandi aree metropolitane o dall'emarginazione dal mercato del lavoro a causa di un aumento del suo grado di competizione (per esempio, dovuto alla concorrenza dei lavoratori immigrati). Trovare una risposta alla richiesta di ridurre la distanza tra i più ricchi e i più poveri, nei paesi più avanzati ma anche in quelli emergenti, non è semplice. Rimane che uno strumento fondamentale è proprio il potere redistributivo di reddito e ricchezza da parte degli stati. In questo non si può negare come il potenziamento delle capacità di tassazione delle grandi imprese transnazionali e l'utilizzo di sistemi progressivi di imposizione fiscale del reddito e della ricchezza siano strumenti che spingono verso l'ampliamento dell'azione degli stati e la creazione di istituzioni di coordinamento internazionale più efficaci. Non solo big governments ma anche più collaborativi e meno nazionalisti.

Un'altra grande ragione a favore di un ruolo più incisivo delle istituzioni pubbliche riguarda i grandi temi globali emersi in questi anni. Sia la grande crisi pandemica sia quella climatica richiedono una risposta coordinata che non può emergere dalle sole forze del mercato. Occorrono istituzioni attrezzate per orientare l'innovazione, disegnare soluzioni, attuare concreti interventi che spazino da incentivi e regolazione a progettualità pubbliche e in partnership con il settore privato. Anche queste grandi questioni globali sembrano portare a un'estensione dello spazio di azione degli stati e, sempre di più, di istituzioni sovranazionali.

Infine la guerra: qui basti ricordare che richiede il potenziamento dello stato per distruggere benessere.

OLTRE IL DIBATTITO IDEOLOGICO: L'IMPERATIVO DI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DI QUALITÀ

Il dibattito sulle dimensioni adeguate dello stato è e rimarrà acceso perché ha una componente inevitabilmente ideologica. Se da un lato la necessità di un coordinamento collettivo per far fronte ai bisogni emergenti di un pianeta che deve cambiare modello di sviluppo è sempre più sentita, dall'altro lo stato viene

spesso catturato dalle élite con scelte solo fittiziamente ispirate all'interesse collettivo. In fin dei conti le scelte individuali e collettive sono chiamate a un complesso gioco di trade-off non solo tra obiettivi diversi (la crescita, l'equità, il benessere umano, la salvaguardia dell'ambiente) ma anche differenti livelli di efficacia degli strumenti per perseguirli.

Ma al di là di questo dibattito, un punto sembra certo. La reale capacità degli stati di dare risposta alle grandi questioni testé richiamate necessita che essi funzionino meglio. Ciò passa sicuramente dai rapporti

tra politica e amministrazioni pubbliche ma è anche un tema specifico delle amministrazioni stesse, che in tutto il mondo, ma soprattutto in Italia sono chiamate a trasformarsi.

Per diversi decenni il mantra della riforma delle amministrazioni pubbliche è stato fare riferimento al mercato. A livello di sistema si è cercato di ricostruire le regole di funzionamento dei sistemi cercando di coniugare competizione a equità (i cosiddetti quasi-mercati). Così, per esempio, in sanità e in campo universitario in modo più o meno deciso in tutti i paesi eu-

ropei. A livello «aziendale», invece, pensiero e pratiche dominanti hanno visto nelle imprese private, i loro sistemi e la loro cultura il punto di riferimento di lunghi e tortuosi processi di trasformazione. Ma gli ultimi dieci anni hanno messo in luce che il semplice trasferimento di pratiche, sistemi operativi e cultura delle imprese alle amministrazioni pubbliche non produce i risultati sperati, in Italia come in molti altri paesi. Sono il mercato e lo stesso *modus operandi* delle imprese a essere messi in discussione, soprattutto in seguito alla crisi dei *subprime*. Da qui è emersa una linea, teorica e pratica, che enfatizza come la riforma delle amministrazioni pubbliche abbia bisogno di una sua agenda, non subalterna, e centrata sull'interesse pubblico e il coordinamento dell'azione collettiva. Di seguito, si propone una lista, senza l'ambizione di essere esaustiva, di grandi temi che dovrebbero essere in questa agenda.

Si parta dal cosiddetto modello burocratico. Malgrado tutte le possibili critiche, l'idea di organizzazioni con configurazioni razionali, regolate da routine e procedure, con sistemi di controllo anche di natura preventiva, orientate a sistemi di rendicontazione trasparenti e con professionalità e poteri sganciati dalla politica ha mostrato di non poter essere abbandonata



tout court. La stessa gestione della pandemia ha mostrato la rilevanza di strutture tecnico-scientifiche, ma anche operative, in grado di gestire gli straordinari interventi necessari per gestire la crisi e di avere un'autorità tecnica indipendente dalla politica. In questo senso, la dinamica tra tecnica e politica nella gestione della crisi italiana della pandemia Covid-19 è stata largamente positiva, almeno se confrontata a quella di paesi con tradizioni amministrative più forti della nostra.

La pandemia ha messo anche in luce la forza di amministrazioni orientate a una missione, in grado cioè di adattarsi velocemente ed efficacemente rispetto all'emergenza. Per più di un anno le strutture del sistema sanitario italiano hanno avuto le briglie quasi sciolte e un obiettivo meno multidimensionale e più chiaro: gestire l'emergenza. Per fare un confronto internazionale viene in mente che molti storici attribuiscono la creazione nel 1978 del Servizio Sanitario Nazionale inglese, un sistema molto simile al nostro, alla gestione eccezionale dello Stato britannico delle emergenze attribuibili alla Seconda guerra mondiale; così apprezzata dalla popolazione da spingere la politica a produrre una delle più grandi nazionalizzazioni mai avvenute in Europa. Un primo grande tema in agenda è, pertanto, come favorire modelli amministrativi che coniughino alcuni aspetti fondamentalmente positivi del modello burocratico (per esempio, la trasparenza, l'imparzialità, la separazione tra amministrazione e politica, la richiesta di eticità del dipendente pubblico, la dimensione di equità come fine esplicito dell'azione) con un deciso ri-orientamento dalla regolazione dei processi alle logiche fondate sul perseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica. Nel contesto italiano, questo significa rafforzare la creazione di missioni

per le organizzazioni e le persone, depotenziando le rigidità del modello burocratico e ricostruendo quasi dalle fondamenta il modello giuridico-amministrativo. Una missione quasi impossibile se si pensa ai numerosi tentativi di riformare le amministrazioni in questi ultimi trent'anni, spesso proprio falliti perché si cercava di curare il sistema iniettandovi il virus di cui è malato (una cultura legalista che perde quasi completamente di vista gli obiettivi dell'azione pubblica). Ovviamente, non si pensi che basti il diritto privato a regolare l'azione pubblica. Occorre un investimento sul significato stesso di norme, regole e procedure che caratterizzano il modello burocratico: sono sicuramente necessarie ma è altrettanto necessario che vengano sistematicamente valutate rispetto agli effetti che producono. Spesso il lavoro delle amministrazioni è oberato da incombenze che sono legittime negli intenti, ma largamente carenti sul piano degli effetti. Occorre più valutazione sia delle politiche (in una logica più sperimentale e di progetti pilota) sia delle stesse pratiche amministrative che ne regolano il lavoro. Per far questo occorre allargare anche i confini culturali, studiando anche sistemi non afferenti al mondo occidentale, come per esempio quello cinese, giapponese e di alcuni Paesi islamici.

Un secondo tema in agenda, legato al precedente, riguarda il personale e in particolare la motivazione. Una grande potenzialità per le amministrazioni pubbliche consiste nel fare leva proprio sulle motivazioni «pubbliche» e intrinseche delle persone. Lo si percepisce chiaramente facendo formazione e ricerca con i giovani e nell'*executive education*. La grande sensibilità per le sfide sociali può essere un potentissimo meccanismo per attrarre nelle pubbliche amministrazioni



© ISTOCK - SAPUNKELE

© Egea SpA - TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI

non soltanto persone dotate e ambiziose, ma anche naturalmente motivate verso gli obiettivi ultimi delle amministrazioni stesse. È un fenomeno che si osserva anche nella grande capacità di attrazione, malgrado spesso condizioni economiche non favorevoli, in alcuni comparti del settore non-profit. Anche le amministrazioni possono offrire opportunità di lavoro ambite. Nel far questo, occorre sì renderle minimamente competitive con le opportunità del settore privato, ma allo stesso tempo non spiazzare, anzi valorizzare, le motivazioni extra-economiche. In questo senso, anche tutto l'orientamento verso i sistemi di valutazione della performance deve essere attento a bilanciare misure di risultato con spazi che mantengano elevata la tensione del fare bene perché lo si sente come naturale in relazione al sistema sociale (relazioni, cultura, missione) a cui si appartiene.

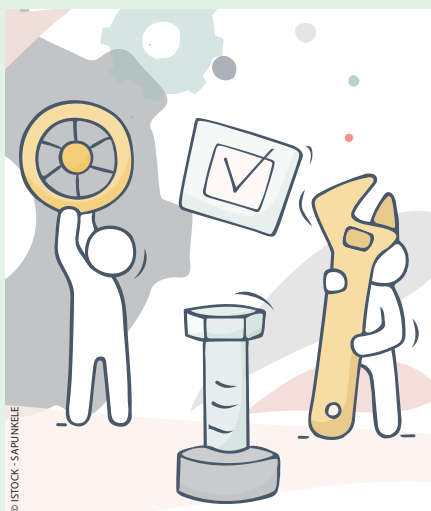
Questo tema della motivazione si lega a quello dell'etica. Le traiettorie, spesso dannose, intraprese dai nostri sistemi economici (sfruttamento eccessivo delle risorse, scarso rispetto per le generazioni future, ampliamento delle disuguaglianze, discriminazioni, incapacità di trasformare la crescita in benessere) hanno bisogno di un ritorno ai valori fondamentali e alla centralità delle persone e del loro *habitat*. Promuovere una nuova etica nella pubblica amministrazione significa dare spazio alla centralità della dimensione sociale come

condizione per creare più spazio per la soddisfazione dei bisogni personali, materiali e spirituali. Il buon dipendente pubblico non agisce solo in reazione agli incentivi o alle motivazioni, ma anche in funzione di un insieme condiviso di valori e principi condivisi che servono anche da sostituti a vuoti o contraddizioni di regole, incentivi e misure di performance.

INIZIARE SUBITO CON LE PERSONE

Le organizzazioni sono fatte di persone e solo tramite processi di trasformazione le persone possono cambiarle, soprattutto quelle in posizioni dirigenziali. Come visto, orientamento al risultato, nel

rispetto di regole che nel pubblico sono necessariamente più stringenti che nel privato dovendo utilizzare risorse collettive, motivazione verso le grandi missioni sociali, eticità diffusa sono condizioni essenziali per buone amministrazioni. Il ricambio generazionale della dirigenza delle pubbliche amministrazioni italiane presenta una grande opportunità in questo senso. Nuovi sistemi di reclutamento, percorsi formativi innovativi, pratiche di *talent management*, percorsi che favoriscano la trasversalità tra pubblico e privato sono tutti elementi che possono essere realizzati in tempi brevi e senza molte risorse aggiuntive. A prescindere da quanto sarà *big* il governo del futuro occorre investire di più perché sia *good*.



IN SINTESI

- Per far fronte all'attuale scenario socioeconomico, costellato dalle conseguenze di due anni di pandemia, della guerra russo-ucraina e di una generale situazione di instabilità, è ulteriormente cresciuto il protagonismo degli stati nazionali.
- Quanto *big* debba essere lo stato è principalmente un tema culturale e ideologico (contano i valori). Tuttavia, il dibattito ideologico deve lasciare spazio anche alla consapevolezza della necessità di un miglioramento qualitativo dei sistemi pubblici e, più nello specifico, delle amministrazioni che, in modo diretto o indiretto, rispondono alla politica.
- È la nuova generazione di manager pubblici la variabile chiave per migliorare la qualità delle nostre amministrazioni; su questo tema si può lavorare sin da subito e senza bisogno di risorse eccessive se vi è una reale volontà per farlo.