

Da Sovrano a Sistema

La metamorfosi dello Stato

Introduzione di
Giuseppe De Rita e Mauro Marcantoni



1801. *tsm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*

La **tsm-Trentino School of Management** è una Scuola, costituita dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Trento e dall'Università degli Studi di Trento, che opera nell'alta formazione per il settore pubblico e privato.

Per il migliore funzionamento dei Master e delle attività formative, vengono prodotti materiali di alto pregio scientifico e didattico destinati alla pubblica amministrazione e al comparto privato, in particolare turismo, arte e cultura. La collana raccoglie e propone questi contributi per alimentare con regolarità e garanzia di qualità la riflessione sulle problematiche del management, dell'alta formazione e dell'aggiornamento del personale in servizio, in particolare delle pubbliche amministrazioni.

1801. *tsm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*
Collana diretta da Mauro Marcantoni

1. Nadio Delai, Mauro Marcantoni, *Lo sviluppo come responsabilità diffusa. Primo rapporto sulla classe dirigente in Trentino*
2. Mauro Marcantoni, Vincenzo Veneziano, *Rapporto sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni e nelle Province autonome. Modelli, strumenti ed esperienze a confronto*
3. Alberto Mancinelli, *La comunicazione sostenibile. Valori, reputazione e governo nelle democrazie complesse*
4. Umberto Martini, Josep Ejarque (a cura di), *Le nuove strategie di destination marketing. Come rafforzare la competitività delle regioni turistiche italiane*
5. Sara Guelmi, *ES.SER.CI. Esperienze di servizio civile. Il punto sulle attività delle regioni*
6. Mauro Marcantoni (a cura di), *Il dirigente pubblico come agente di innovazione*



Da Sovrano a Sistema

La metamorfosi dello Stato

Introduzione di
Giuseppe De Rita e Mauro Marcantoni

La ricerca è stata realizzata da un gruppo di lavoro Censis coordinato da Ester Dini e Mauro Marcantoni e composto da Luciana Dalu, Gabriella Addonisio e Vittoria Coletta.

Si ringraziano per i preziosi suggerimenti il prof. Gian Candido De Martin, l'Onorevole Linda Lanzillotta, il prof. Giuseppe Pennini e il prof. Paolo Prodi.

In copertina: Fortunato Depero, Movimento d'uccello,
1916, olio, tempera e smalto su tela.
Rovereto, Mart (Museo di Arte Moderna e Contemporanea di Trento e Rovereto)
(Archivio Fotografico Mart)

Copyright © Fortunato Depero by SIAE 2009.
Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate sul sito www.francoangeli.it

Sommario

| | | |
|--|------|----|
| Introduzione , di <i>Giuseppe De Rita</i> e <i>Mauro Marcantoni</i> | Pag. | 7 |
| 1. La metamorfosi dello Stato | » | 13 |
| 1.1. Il lento processo da Sovrano a Sistema | » | 13 |
| 1.2. Le implicazioni: Stato a relazionalità multipla e primato dell'efficienza | » | 17 |
| 2. Allineare l'Amministrazione Pubblica al cambiamento in atto | » | 23 |
| 2.1. Semplificare innanzitutto | » | 23 |
| 2.2. Rendere il policentrismo efficiente e funzionale | » | 37 |
| 2.3. Migliorare la formazione, per cambiare la cultura | » | 46 |
| 2.4. Obiettivi, misurazione, valutazione: rimettere in marcia la macchina organizzativa della PA | » | 54 |
| 2.5. Rompere la rete della complicità | » | 62 |

Introduzione

di Giuseppe De Rita* e Mauro Marcantoni**

Ci sono almeno due ordini di ragioni per cui l'attuale fase di passaggio che stiamo vivendo può rappresentare un'ottima occasione per riprendere il filo del ragionamento sul tema delle riforme della Pubblica Amministrazione in Italia.

Il primo ordine di ragioni muove dalla convinzione che il recupero di competitività del Paese non possa più prescindere dal miglioramento dell'efficienza dello Stato e della sua organizzazione. Il lento affermarsi dei diritti sociali, diritto al lavoro, diritto alla salute, diritto all'istruzione, diritto ad un ambiente godibile, diritto alla sicurezza e via dicendo, impone all'apparato pubblico non solo di produrre buone regole e di farle rispettare, ma richiede anche un passo ulteriore: quello di ottenere risultati concreti e verificabili.

A ciò si aggiungono la cronica carenza di risorse finanziarie a disposizione dello Stato e un processo di globalizzazione che richiede un'ottica internazionale anche nella soluzione di problemi locali.

Il secondo ordine di ragioni chiama in causa il continuo sfrangiamento dei confini che distinguono le responsabilità pubbliche da quelle private. Di qualunque natura siano i problemi che nascono nella quotidianità o le paure che si insinuano guardando il futuro, l'apparato statale è chiamato in causa con prepotenza e con la convinzione che tutto sia ottenibile basta che si voglia farlo. Tutto questo crea un intreccio tra pubblico e privato inedito, con un ente pubblico che si carica, o per meglio dire, che viene caricato di responsabilità generali, ampie e pervasive, nonostante sia palese la sua incapacità di

* Presidente e Segretario Generale della Fondazione Censis

** Direttore Generale di tsm-Trentino School of Management

affrontare molte delle questioni sul tappeto o perché dipendenti da logiche globali o perché afferenti a responsabilità proprie del corpo sociale o dell'economia.

Ed è, appunto, il combinato tra questi due ordini di ragioni, la debolezza intrinseca dei poteri pubblici – sempre più sfrangiati da carenze endemiche di *leadership*, di buona organizzazione, di adeguatezza di campo e di mezzi – e la perdita dei confini entro cui lo Stato è chiamato realmente a rispondere – perdita che legittima ogni forma di pretesa – che fa nascere potente l'esigenza di discontinuità rispetto al passato.

Una discontinuità che non ha solo bisogno di un ripensamento profondo delle strutture organizzative, ma anche di un mutamento genetico della stessa natura dello Stato e dei modi con cui vengono gestiti rapporti con cittadini e imprese. Ciò rende necessaria la costruzione di un confine diverso tra pubblico e privato, così da evitare che le responsabilità e gli obiettivi del primo si confondano con quelli del secondo accentuando l'indefinitezza dei ruoli e i conseguenti rischi di conflitto, di disallineamento, di frustrazione e di deresponsabilizzazione.

Siamo quindi di fronte a due ordini di ragioni che mettono in crisi il modello di Stato a cui eravamo abituati e impongono soluzioni che non si limitino al, pur importante, ambito dell'organizzazione interna, ma che ricomprendano la nuova natura e le nuove responsabilità del pubblico e di conseguenza anche del privato.

Un percorso complesso che richiede tre passaggi contestuali:

- il primo riguarda il ripensamento della forma Stato, riavvicinando il suo ruolo formale alle sue possibilità reali e i suoi obiettivi fondanti al mutato assetto di contesto, di soggetti e di poteri;
- il secondo richiede il ridisegno dell'organizzazione pubblica e della sua capacità di rispondere ai suoi fini istitutivi in una situazione caratterizzata da poteri deboli, da risorse scarse e da un campo d'azione enormemente allargato;
- il terzo chiama in causa la capacità di rinvigorire l'attenzione del privato a favore degli interessi più generali. Attenzione sorretta non solo dalle tradizionali istanze civiche, ma anche da una rinnovata consapevolezza delle reali e imprescindibili responsabilità che il tessuto sociale e il sistema delle imprese assumono nello sviluppo complessivo del Paese.

Per non perpetuare l'antico schema che vede questi tre passaggi imprigionati nello scetticismo di effetti annunciato che non si realizzano mai, è necessario superare il disallineamento che oggi caratterizza il nostro sistema di convivenza.

Da un lato, è cresciuto un mondo virtuale dove le idee sembrano chiare, i piani sembrano credibili, i progetti sembrano praticabili, i risultati attesi sembrano realistici. Dall'altro, si afferma quotidianamente un mondo reale dove i comportamenti si autoriproducono, i processi decisionali non prendono forma, lo scetticismo prevale sulla fiducia.

Non è quindi un caso che, a vent'anni dai primi grandi progetti di riforma del sistema pubblico e a quaranta dai primi grandi interventi di ammodernamento del sistema privato, i nodi sul tappeto rimangano inesorabilmente gli stessi. Anzi, rimangono gli stessi con l'aggravante delle mutazioni di contesto che rendono quel che ci si prospetta guardando il futuro ragionevolmente meno roseo, come standard di vita, di produzione e di consumo, di quanto ci riservava il passato.

Questo disallineamento si riversa prepotente sulla politica, sul *management* pubblico, sulle *leadership* dei sistemi privati ad influenza collettiva, perpetuando una distanza pressoché incolmabile tra ciò che è chiaro nelle terapie socio politiche e ciò che è evidente nelle dinamiche reali.

Un disallineamento che è quindi incorporato nei modi di essere e nelle specializzazioni di soggetti di fatto antagonisti e che finiscono con l'insediarsi su due mondi diversi destinati a non incontrarsi mai.

È questo il nodo cruciale che ha reso fisiologica la distanza strutturale tra ciò che sembra e ciò che è. Una distanza che ha fatto crescere a dismisura la sfiducia in un cambiamento reale del rapporto tra le due dimensioni e che ha reso volatili gli entusiasmi che esplodono ogni qualvolta si registra qualche piccolo o grande fatto positivo.

Per uscire dall'*impasse* non ci sono ricette facili e ad effetto rapido. Ciò che importa è capire dove sta il problema andando oltre all'idea di Stato sovrano, che tutto prevede e tutto regola, ma anche all'idea di Stato sistema, che tutto deve cogliere e a tutto deve dare risposta.

La soluzione sembra quindi quella di ricomporre le funzioni (e quindi i soggetti) chiamandoli ad interpretare, non più in antitesi, le

due facce della stessa medaglia. Funzioni e soggetti che, per innescare processi reali di cambiamento, oggi devono esprimersi in modo unitario e inscindibile: non si può approvare una norma senza renderla applicabile, non si può pensare al breve periodo senza considerare gli effetti sul medio lungo, non si può ridimensionare il pubblico senza far crescere il privato, non si può rispondere al bisogno di strategia senza rispondere alle urgenze, non si può alimentare un mondo virtuale altro rispetto a quello reale.

Un passaggio che ha bisogno di un cambio di mentalità, fondato sull'allineamento, sulla sincronia tra idee e azioni. Un passaggio che richiede una *governance* di nuova generazione, dove la chiarezza delle idee non sia tale se non incorpora la loro fattibilità. Dove l'allineamento delle dimensioni e dei soggetti coesenziali ai processi di sviluppo del Paese diventi una priorità e un convincimento comune.

Un allineamento fondato su una *governance* capace di cucire i luoghi del pensiero con quelli dell'azione e viceversa, creando una prassi consolidata dove chi fa le leggi non sia altro, almeno nella cultura e nelle responsabilità, rispetto a chi le applica; dove chi fa strategia non sia altro rispetto a chi risponde all'emergenza; dove chi pensa al lungo periodo non sia altro rispetto a chi governa il quotidiano; dove chi opera nel pubblico non sia altro rispetto a chi agisce nel privato; dove chi concepisce l'insieme non sia altro rispetto a chi si concentra sul particolare.

Superare la barriera che separa le riforme dalla loro attuazione richiede una grande operazione culturale che investe contestualmente le forme dell'essere e quelle dell'agire. Operazione questa che mette in gioco in modo inscindibile:

- la politica, come forza legittimante e di propulsione;
- la burocrazia, come motore interno delle trasformazioni;
- la società reale, nella duplice funzione di soggetto attivo e di grande committente dei processi di cambiamento.

Il tutto nella consapevolezza che l'inefficienza dello Stato non è mai neutra rispetto al gioco di interessi che intreccia pubblico e privato in forme non sempre trasparenti. Di conseguenza rendere espliciti e percepibili i vantaggi dell'efficienza è un passo necessario per marginalizzare le reazioni prodotte dalla perdita di rendite di posizione e di privilegi consentiti dal regime che si vuole cambiare.

Un rilancio forte dell'*accountability*, sia in senso verticale sia in orizzontale può allentare le reazioni degli interessi lesi dalle riforme e dal recupero di efficienza ed efficacia dei sistemi pubblici. In questa prospettiva, l'enfasi posta sui sistemi di valutazione delle *performance* a tutti i livelli e la rottura dell'autoreferenza delle pubbliche istituzioni attraverso adeguate azioni di *customer satisfaction* e di misurazione degli esiti concreti delle azioni possono sortire effetti positivi in misura proporzionale alla loro chiarezza, completezza, affidabilità e indipendenza.

Effetti positivi che si irradiano non solo sul contenimento delle reazioni da privilegio leso, ma anche sulle motivazioni dei soggetti politici, burocratici e sociali impegnati a riallineare virtuale e reale, norma e comportamenti, generale e particolare. E rispetto a cui solo un sistema evoluto, indipendente e trasparente di *accountability* può costituire un valore aggiunto esterno e trasversale a tutti gli ambiti impegnati nell'allineamento del *management* e della *governance* dello sviluppo del Paese.

È questa la chiave di lettura che attraversa l'intero testo, che si propone di fornire un quadro fenomenologico e sintetico delle trasformazioni in atto nel sistema d'azione e di organizzazione del soggetto pubblico, puntando sulla *governance* dell'allineamento e sui passaggi che rendono esigibili riforme e impegni, dalla semplificazione all'esigenza di promuovere approcci culturali nuovi, dal miglioramento dell'efficienza del sistema al maggiore coinvolgimento degli utenti, fino alla promozione di un localismo funzionale al mutato modello di Stato.

1. La metamorfosi dello Stato

1.1. Il lento processo da Sovrano a Sistema

La crisi economica degli ultimi mesi, oltre ad avere fiaccato le economie globali, ha incrinato la solidità di quello che negli ultimi anni sembrava essersi imposto come pensiero unico – non del solo Occidente – ovvero il primato del mercato sullo Stato. Nelle pieghe di una congiuntura difficile, si sono infatti riaffacciate fascinazioni di esplicito richiamo colbertista e protezionista, dissonanti rispetto ad un dibattito che aveva visto imporre il libero mercato come destino dell'evoluzione globale.

È come se, nel giro di poche settimane, si fosse passati improvvisamente da uno sforzo, durato molti anni, nel limitare il ruolo dello Stato e del Pubblico, allo sforzo, tanto ostinato quanto contrario, di invocare una nuova espansione dei compiti statali, anche a scapito della libertà del privato.

Quasi il segnale di una disponibilità a recuperare quel ruolo del soggetto Pubblico, confinato negli ultimi anni a dimensione sempre più residuale, in una logica di “Stato minimo”, con spazi sempre più limitati, in campo economico e politico-amministrativo.

La richiesta, infatti, di intervento e di sostegno diretto pubblico in un settore, quello del credito, che più di altri simboleggiava nell'immaginario collettivo l'autonomia dell'economia dal pubblico, rende conto di una tendenza da tempo in atto nella società, italiana ma non solo, ad una rivalutazione progressiva del ruolo del soggetto pubblico.

C'è la consapevolezza che, in un mondo in cui i processi di globalizzazione hanno agganciato l'uno all'altro i destini di popoli e nazioni, il mercato non basta più:

- a disciplinare i flussi globali e scongiurare crisi di tipo planetario (si pensi all'accelerazione del *trend* delle "crisi globali", considerato che solo nell'ultimo anno ce ne sono state due);
- a proteggere aree territoriali o settoriali che entrano in crisi (si tratti dei paesi africani più poveri o dell'approvvigionamento energetico dell'Europa);
- a garantire la protezione dei bisogni sociali diffusi, e talvolta drammatici, legati a fenomenologie nuove e impetuose, non presidiate da alcun tipo di autorità o soggetto pubblico (si pensi agli effetti indotti dai flussi migratori o dall'invecchiamento delle popolazioni);
- a dare senso ai comportamenti collettivi (non bastano più ingenti profitti realizzati dalle aziende per dare significato a sistemi economici e sociali che sono al contrario sempre più complessi).

Ciò spinge a ritrovare nell'interlocutore pubblico il principale soggetto di riferimento delle collettività nazionali.

Una tendenza questa che, tuttavia, rischia di scontrarsi con le profonde trasformazioni che hanno investito gli Stati nazionali negli ultimi decenni, e che difficilmente potrà riconsegnarci l'illusione di uno "Stato tutto", come ereditato dalla modernità, che decide, gestisce e controlla, intervenendo negli ambiti più articolati di vita degli individui.

A ben vedere, a fronte di una strisciante nuova domanda di intervento, gli Stati nazionali sono stati investiti negli ultimi anni da un processo di forte restringimento dei propri "margini di operatività" derivanti:

- dalla crescente limitazione all'autonomia nazionale, per effetto del consolidamento del processo di costruzione europeo, che ha scalfito dall'alto il concetto stesso, e la dimensione, della sovranità nazionale;
- dall'affermarsi e l'espandersi dell'iniziativa privata anche in ambiti propri della gestione pubblica, che ha progressivamente eroso i confini del controllo pubblico, non garantendo al tempo stesso quei miglioramenti in termini di capacità di tutela ed efficienza che al contrario sarebbero dovuti esserci;

- dalla progressiva separazione tra potere e politica, indotta dalla globalizzazione che, spostando gran parte del potere di agire nello spazio globale, per molti versi privo di controlli politici, riduce la capacità di azione della politica, confinata ad un ambito di riferimento essenzialmente locale-nazionale;
- dalla riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli Stati nazionali, che ha evidentemente limitato fortemente la capacità non solo di intervento in molti ambiti di attività pubblici, ma soprattutto di risposta alle domande dei cittadini.

All'irreversibile restringimento dei confini d'azione, determinatosi, come si è detto, per una serie di fattori, si è accompagnata peraltro anche una metamorfosi strutturale nell'organizzazione del sistema dei poteri, che ha fornito un contributo ulteriore all'evoluzione rapida del nostro modello di Stato.

Il lento e progressivo trasferimento di funzioni dal centro alla periferia, per quanto incompleto, ha progressivamente spostato sulla dimensione locale l'assolvimento di importanti funzioni (si pensi al *welfare*), ridefinendo un nuovo assetto di ruoli e competenze tra centro, con un ruolo sempre più di indirizzo, programmazione e controllo, e periferia, con funzioni sempre più dirette di erogazione dei servizi.

In questo scenario è progressivamente maturata l'evoluzione dello Stato da *Sovrano* a *Sistema*, vale a dire da un sistema istituzionale forte e centralizzato, organizzato attorno ad una solida struttura di articolazione dei poteri, caratterizzata da forte volontarietà e capacità di attuazione delle decisioni assunte a livello centrale, ad uno Stato che, al contrario, non solo ha minori capacità di intervento ma, strutturandosi su logiche poliarchiche e centrifughe, è caratterizzato da una minore efficacia decisionale a livello centrale, e tende a intervenire su specifiche richieste della collettività.

Insomma, ad una positiva limitazione del panteismo di Stato che doveva portare non ad un suo indebolimento, bensì ad una limitazione degli ambiti di azione e di intervento, potenziando quelli più tipici delle moderne democrazie, è conseguito, a causa del concomitante emergere di fattori non previsti, una trasformazione del soggetto Stato che ne limita invece la forza e la capacità di agire, se non come risposta al campanello delle emergenze.

La nuova espansione di domanda pubblica, oltre alle controindi-

cazioni note che la storia ha posto in evidenza, e che può rappresentare una soluzione positiva a patto che si limiti all'emergenza, nasce in questo caso con un ulteriore *handicap*.

Lo Stato invocato a panacea di tutti i mali è debole. Non è più lo Stato sovrano che aveva la forza e le caratteristiche per ricoprire il ruolo di divinità, seppure con conseguenze non tutte positive. È diventato uno Stato sistema, che assolve a fatica ai propri compiti "tipici" di uno Stato di diritto democratico e moderno.

Uno Stato che ha di per sé perso le caratteristiche della sovranità e che si trova a dover accrescere in maniera esponenziale i propri compiti, senza la capacità di rafforzare però la programmazione, diventa uno Stato sempre più debole, costretto a rincorrere le richieste dei cittadini. Uno Stato che non è più in grado di garantire strategie macro, in ragione del crescente prevalere di una logica localistica, ma nemmeno di fronteggiare pienamente le grandi emergenze, in ragione dell'abdicazione ad automatismi di rinvio a sedi decisionali soprannazionali.

Quindi non uno Stato minimo ma forte e dunque sovrano, ma uno Stato debole in cui l'efficienza equivale non all'attuazione del programma ma alla capacità di risposta volta per volta alle domande del privato che, cresciuto di ruolo, diviene sempre più "controparte" nel complesso processo decisionale.

In questo scenario la contemporaneità ci consegna l'assurda contraddizione che vede contrapporsi:

- da un lato, l'affermarsi di un modello di soggettualità pubblica sempre più incapace di svolgere un ruolo di protezione rispetto ai bisogni plurimi dei cittadini;
- dall'altro, il delinarsi nell'immaginario collettivo di un nuovo panteismo di Stato, la figura di uno Stato "Messia" a cui viene affidato il ruolo di salvatore, in tutti i settori e in tutti i contesti del vivere civile.

Insomma, un progresso al contrario. E in cui l'incontro tra domanda ed offerta risulta in prospettiva sempre più difficile, non fosse altro perché le attese di sicurezza dei cittadini aumentano, perché crescono i margini di scopertura e di esposizione al rischio, perché al tempo stesso le attese montanti di protezione, e magari la loro soddisfazione, alimentano, in una spirale esplosiva, le domande di tutela.

Con l'effetto che nella difficile ricerca di equilibrio la politica, che

non può disattendere più di tanto le richieste che provengono dalla società, pur se condizionata sempre più dai vincoli di bilancio, sta spostando progressivamente *l'asset* dell'offerta su dimensioni economicamente meno dispendiose ed elettoralmente più redditizie.

Si capisce così perché, e ciò vale soprattutto nel caso italiano, l'incolumità personale sia diventato l'ambito privilegiato di esercizio dell'offerta politica nazionale, a tutti i livelli (dallo Stato al Sindaco). Quello che l'élite politica nazionale può fare è polarizzare la propria offerta su un ambito, quello della sicurezza personale, contro crimini reali o potenziali, e trarne profitti ai fini elettorali. In questa sfera di intervento, infatti, i margini di manovra rimangono ampi, perché nel mondo globalizzato la libera circolazione delle persone non ha conosciuto una deregolamentazione pari a quella assicurata ai flussi di merci e di capitali e i poteri statali possono essere impiegati in molteplici ambiti.

Si spiega anche così il montare dell'allarme criminalità – e poco importa la relazione accertabile fra causa ed effetto, perché in questo caso percezioni e definizioni pubbliche coincidono: un allarme che è in definitiva servito a spostare l'asse della responsabilità pubblica, dal tradizionale binomio “esclusione sociale – tutela collettiva” alla nuova combinazione “vulnerabilità individuale – incolumità personale”.

1.2. Le implicazioni: Stato a relazionalità multipla e primato dell'efficienza

La progressiva evoluzione verso un sistema pubblico che, come anticipato, secondo una logica di Stato sistema interviene *on demand*, sulla base delle richieste che di volta in volta provengono dalla collettività se, da un lato, asseconda l'esigenza degli Stati contemporanei di rispondere con maggiore efficienza alle nuove e mutevoli domande poste da una società che ha visto restringersi i margini di intervento pubblici e rafforzare i soggetti intermedi, dall'altro comporta una serie di implicazioni rilevanti in termini di organizzazione del soggetto pubblico, individuabili:

- nello *spostamento della dimensione decisionale, dal centro alla periferia*, in una logica di sussidiarietà verticale, funzionale a far

- coincidere il luogo e il momento dell'elaborazione delle risposte, con quello della formazione delle domande e dei bisogni;
- nell'emersione di una *logica decisionale a relazionalità multipla*, in cui i cittadini, da un lato, e i gruppi – territoriali, economici, finanziari, ecc. – portatori di interessi organizzati, dall'altro, contrattano, volta per volta, con il pubblico decisioni e interventi, venendo in tal modo riconosciuti come componenti essenziali del processo decisionale;
 - nell'affermarsi del *primato dell'efficienza come criterio di misurazione dell'azione pubblica*: se lo Stato agisce non perché portatore di una volontà sua propria, ma in risposta ad uno stimolo esterno, la sua capacità d'intervento viene ad essere misurata in funzione della capacità di soddisfazione ultima dei destinatari della sua azione.

In questo quadro, anche la PA è chiamata a ripensare il proprio modello di organizzazione e di azione, in modo da renderlo funzionale a quella logica di *governance* che va sempre più affermandosi, ossia di esercizio di poteri formali e informali con l'obiettivo di creare consenso attorno a determinate scelte, piuttosto che di *government*, ovvero di mero esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale, a prescindere dagli effetti politici che questo genera.

Un passaggio non di poco conto, che chiede al sistema tutto di attrezzarsi con nuove strumentazioni: culturali innanzitutto, ma anche operative.

È indubbio, infatti, che la sfida che il sistema si trova davanti, implichi un cambiamento di logica forte, dalla cultura delle procedure a quella del risultato, ancora lungi dal divenire maggioritaria. Un cambiamento che interessa non solo quanti quotidianamente operano nella PA, ma il sistema tutto nel suo complesso, dalla politica ai cittadini, troppo spesso complici di un burocratismo oneroso quanto infruttuoso.

In secondo luogo, l'affermarsi di una logica di *governance* in cui tutti i soggetti, sia pubblici che privati, partecipano e collaborano all'elaborazione di decisioni collettive, implica che l'attività di governo, attribuita alle PA, non riguardi più meramente l'esecuzione di procedure formali decise dal centro, ma l'attivazione degli strumenti necessari a coordinare i diversi attori che operano nel contesto so-

ziale ed economico, in modo tale che gli interventi pubblici siano in grado di far fronte, in misura sempre più puntuale ed efficace, alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità della società.

In questo senso anche gli strumenti e le procedure operative con cui la PA si confronta quotidianamente, necessitano di essere resi più funzionali agli obiettivi previsti, ovvero tengano conto:

- dell'ampliamento della platea dei soggetti di riferimento con cui la PA è chiamata ad interloquire, sempre più composta da privati o gruppi di interesse portatori di specifici interessi;
- dell'estensione del processo decisionale, non più confinato nei ristretti ambiti della decisionalità politica, ma insito in sistemi aperti, caratterizzati da confini funzionali e pluralità di attori;
- della crescente articolazione delle procedure decisionali, che richiedono maggiore consultazione e possibilità di cooperazione tra gli attori nella formulazione e attuazione delle politiche;
- del ricorso a strumenti meno formali, e più funzionali alle esigenze di dialogo e relazionalità del modello decisionale;
- dell'esigenza di individuare criteri chiari di decisione e di valutazione della validità delle decisioni stesse (tav. 1).

In terzo luogo, va sottolineato come da tale trasformazione discenda un mutamento importante nel concetto di efficienza dell'azione pubblica e, conseguentemente, nella misurazione e valutazione dei risultati. Se l'efficienza e il buon andamento dell'azione pubblica, in un'ottica di *governance*, non sono legati tanto al rispetto delle norme quanto alle regole di gestione che è possibile mutuare anche dal privato, non va al tempo stesso trascurato come il raggiungimento di un elevato livello di efficienza sia ostacolato, per una parte rilevante, dalla mancanza di un elemento tipico del settore privato: la concorrenza.

In questo senso, la pericolosa tentazione di far coincidere l'efficienza dell'azione pubblica con la soddisfazione in capo all'utente finale, e ridurre il problema della misurazione dell'efficienza nel pubblico ad una mera questione di *customer satisfaction*, rappresenta un rischio sempre presente, rispetto al quale le PA hanno il dovere di individuare un *mix* di strumenti in grado di fornire parametri attendibili e confrontabili.

Infine, occorre ribadire come il passaggio di logica in atto è un passaggio che riguarda non solo la ristretta sfera del pubblico, nelle