

# La strategia: un fatto relativamente nuovo per la pubblica amministrazione

## Introduzione

Benvenuti. In questa lezione parleremo dell'importanza della strategia, non solo all'interno delle aziende private, ma soprattutto all'interno della pubblica amministrazione. Vedremo poi come la strutturazione interna e la visione strategica di un'organizzazione siano – o dovrebbero essere – strettamente collegate. Non ci resta che cominciare...

## La gestione della performance nella PA

Negli ultimi 30 anni il tema della gestione della performance nelle pubbliche amministrazioni è divenuto sempre più urgente: i limiti imposti dalle finanze pubbliche e il contemporaneo aumento delle aspettative provenienti da cittadini e imprese hanno innalzato esponenzialmente l'attenzione sulla qualità dei servizi pubblici. Inoltre, l'insorgere di una prospettiva globale impegna i governi di tutto il mondo a rispettare standard internazionali e a perseguire obiettivi comuni come quelli definiti dall'Unione Europea, dall'OCSE o dall'ONU (l'esempio più importante sono i *Sustainable Development Goals* – gli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dall'Agenda 2030 dell'ONU).

Garantire il buon funzionamento dell'apparato statale è diventata una priorità derivante non solo dalla carta costituzionale e dal buon senso, ma un'urgenza sospinta da fattori nuovi ed esterni alle amministrazioni pubbliche. In tutto il mondo si è assistito così all'introduzione di leggi e quadri normativi per un'organizzazione della pubblica amministrazione fondata sui principi del management.

Nel settore pubblico il compito di definire la pianificazione strategica è tipicamente demandato alla componente politica, che ne ha ricevuto mandato da elezioni democratiche o nomina governativa. In Italia, ciascuna amministrazione pubblica è tenuta per legge a dichiarare la propria pianificazione strategica all'interno del Piano della performance. Nella migliore delle ipotesi essa dovrebbe essere espressione di una sintesi di elementi derivanti da:

- sensibilità specifiche manifestate dagli organi politici di indirizzo, siano essi eletti o nominati
- compiti stabiliti dal mandato istituzionale, quasi sempre definito nella legge istitutiva dell'amministrazione stessa o, in caso di autonomia, dallo Statuto
- impegni assunti con altre istituzioni nazionali e internazionali, come per accordi, programmi, protocolli d'intesa, ecc.
  
- stimoli provenienti dall'ascolto degli stakeholder

Non sempre purtroppo la pianificazione strategica è caratterizzata dagli approfondimenti analitici e dai passaggi qui indicati e capita spesso invece che le amministrazioni svolgano questo compito con un approccio adempimentale. Per riconoscere quando questo accade è sufficiente:

- analizzare anzitutto la struttura degli obiettivi, sia sul piano formale (controllando la presenza di indicatori e target e la loro capacità di misurare davvero i risultati prospettati), sia nel merito (verificando se sono l'espressione di una reale visione strategica o, per esempio, una mera descrizione delle attività istituzionali)
- in secondo luogo, rilevare il grado di conoscenza degli obiettivi tra i dipendenti dell'amministrazione e la loro effettiva funzione di guida per la programmazione, la gestione e la valutazione delle attività da svolgere

L'assenza di chiarezza nella determinazione delle priorità strategiche di un'organizzazione può essere causa di confusione, spaesamento e demotivazione nella compagine aziendale. È piuttosto intuitivo del resto che il "cosa vogliamo fare" non possa prescindere dal "come lo facciamo e con quali risorse". È invece proprio questa un'anomalia del funzionamento della pubblica amministrazione italiana, in cui vige ancora una visione egemonica di un'organizzazione attivata da norme e procedimenti a prescindere dai contenuti delle politiche, vale a dire dagli obiettivi strategici da perseguire.

Esiste certamente una componente amministrativa votata a garantire la legittimità degli atti, che necessita di competenze di diritto amministrativo e che deve essere impermeabile alle pressioni provenienti dal potere politico. Questo compito dell'amministrazione pubblica, tuttavia, seppur di estrema rilevanza, non può più essere inteso come esclusivo, specialmente quando finisce per ostacolare l'efficacia dell'azione pubblica.

Il dialogo tra l'amministrazione (stabile e specializzata) e la politica (temporanea e rappresentativa) è un elemento determinante per la costruzione di una buona pianificazione strategica. A una pubblica amministrazione moderna, infatti, non sono richieste solo imparzialità e legalità, ma anche capacità di fornire elementi analitici per verificare anzitutto la tenuta operativa delle strategie prospettate e successivamente per impostare piani attuativi capaci di ottemperare con prontezza ed efficacia ai disegni di cambiamento desiderati.

### Caratteristiche specifiche del settore pubblico e ricadute per la pianificazione strategica

La questione strategica rappresenta dunque una sfida nuova e cruciale per la pubblica amministrazione, che però incontra anche altre difficoltà oltre a una certa visione della separazione tra politica e amministrazione. Tali criticità, sono dovute ad almeno tre caratteristiche specifiche del settore pubblico:

1. L'inapplicabilità del principio della massimizzazione degli interessi
2. L'influenza reciproca che esiste tra le strategie delle (numerossime) amministrazioni pubbliche
3. La natura monopolistica o semi-concorrenziale dei contesti in cui esse operano

Rispetto al primo punto, è evidente che l'inapplicabilità di un principio assiomatico per il settore privato (la massimizzazione degli interessi degli azionisti), rende la definizione stessa degli obiettivi generali un'operazione tutt'altro che scontata. Più che sul principio della "massimizzazione", infatti, la pubblica amministrazione deve fondare il proprio operato su quello della "compensazione" tra i diversi interessi in campo, spesso divergenti o addirittura contrastanti. Si pensi alle scelte di natura urbanistica, come ad

esempio la chiusura al traffico automobilistico di determinate aree, che possono essere colte con favore da alcune categorie di cittadini (per esempio i residenti) e meno da altre (per esempio i negozianti).

Se in un'azienda privata i limiti al perseguimento degli interessi degli azionisti sono dati da vincoli di natura normativa o etica, nel settore pubblico l'interesse collettivo è inevitabilmente frutto di scelte di mediazione. Questa prima differenza ha un impatto molto rilevante, e troppo spesso sottovalutato, nel processo di definizione degli obiettivi, che influisce profondamente sulla qualità complessiva della pianificazione strategica.

Il secondo aspetto riguarda una visione monolitica ed errata della galassia di amministrazioni di cui si compone il settore pubblico. In realtà le prestazioni della pubblica amministrazione possono essere rappresentate:

- a livello macro, vale a dire nazionale o sovranazionale
- a livello meso, osservandole per comparti, reti o territori
- o a livello micro e cioè dal punto di vista delle singole istituzioni pubbliche e degli enti che erogano servizi pubblici

Al di là del livello di rappresentazione adottato, è indissolubile l'esistenza di una rete di legami e relazioni reciproche tra le amministrazioni pubbliche. Si immagini ad esempio una politica per la sostenibilità ambientale che mira alla riduzione di rifiuti non riciclabili. Immaginiamo che essa possa essere uno dei cardini della pianificazione strategica del Ministero dell'Ambiente. Tale prospettiva strategica, tuttavia, per essere realizzata con successo deve necessariamente concatenarsi con le pianificazioni strategiche di 20 Regioni, 10 città metropolitane e migliaia di comuni. In sostanza, ogni amministrazione pubblica ha una componente della propria visione e pianificazione strategica che deve essere necessariamente collegata a quella di altre amministrazioni, rendendo così tutti i principi manageriali di coerenza strategica e operativa estremamente più complicati.

Il terzo punto dimostra invece come il diverso livello di sensibilità riscontrabile oggi nel comparto pubblico in materia di pianificazione e controllo, sia strettamente correlato al grado di autonomia e al contesto di applicazione in cui l'amministrazione agisce. Esistono comparti del settore pubblico, infatti, in cui le amministrazioni sono in concorrenza tra loro e/o con altri soggetti privati (per esempio università e sanità). Se i settori monopolistici (per esempio gli enti centrali) hanno un bilancio interamente dipendente dai trasferimenti pubblici, le risorse finanziarie necessarie al funzionamento delle amministrazioni in regime di quasi-mercato dipendono sia da fondi pubblici che dalle scelte dei cittadini-utenti (come per esempio gli studenti universitari e i pazienti che pagano tasse universitarie e ticket sanitari).

Tale caratteristica rende questo tipo di organizzazioni più instabili e dunque le avvicina maggiormente a quell'esigenza – tipica delle aziende di mercato – di stabilire dove si vuol andare (vale a dire l'esplicitazione della visione in funzione della missione – che è comune a tutte) e come (ossia la pianificazione strategica e operativa), per ottemperare al meglio ai compiti istituzionali e attrarre a sé gli utenti che contribuiscono al loro sostentamento. Se poi si aggiunge che in alcuni casi, come avviene per la didattica universitaria, le caratteristiche dei beneficiari influenzano le prestazioni stesse dei servizi erogati, la concorrenza si manifesta anche per attrarre a sé l'utenza più qualificata (cioè gli studenti migliori), mantenendo però – questo è il punto – un'opportuna compensazione con il diritto allo studio.

## Conclusioni

Siamo partiti mettendo in evidenza come le pubbliche amministrazioni, al pari di qualsiasi altra organizzazione di persone, necessitano di una strutturazione organizzativa coerente con le proprie missioni e visioni strategiche. Negli ultimi 30 anni dall'economia aziendale sono approdate nel settore pubblico una serie di principi manageriali che, tuttavia, faticano ancora ad affermarsi. Ciò è dovuto a una serie di caratteristiche specifiche delle amministrazioni pubbliche, prima fra tutte la rigidità delle procedure di distribuzione di compiti, ruoli e responsabilità.

Abbiamo visto come le tre principali strutture organizzative conosciute (quella funzionale, quella divisionale e quella a matrice) presentino tutte dei pro e dei contro, come d'altronde sono difficilmente standardizzabili le procedure che conducono alla pianificazione strategica dei soggetti pubblici. Ciò non toglie che non sia più tollerabile la pretesa di atti di fede da parte dei cittadini nei confronti di chi è chiamato a gestire e impiegare risorse pubbliche per perseguire interessi collettivi. Nel sostenere la legittima richiesta che tutte le amministrazioni pubbliche dichiarino le proprie strategie e il modo in cui intendono realizzarle, tuttavia, vanno tenute ben presenti alcune caratteristiche peculiari che – se non opportunamente considerate – possono rallentare ulteriormente la definitiva affermazione di un settore pubblico che opera in qualità.