

Sociologia della pubblica amministrazione

Lezione 7.

La PA quale attore del mutamento sociale

Sabrina Perra

mperra@unica.it

Riferimenti bibliografici

- Per approfondire:
- Zenezini M. 2014 «Riforme economiche e crescita: una nota critica», in *Economia & Lavoro*, XLVIII: 99-128.
- Mazzuccato M. 2014, *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Laterza, Roma- Bari.
- FPA, 2016. 25 anni di riforme della PA: troppe norme, pochi traguardi. La riforma Madia vista da quattro prospettive d'analisi, Annual Report 2016.

Una domanda centrale: qual è il rapporto tra la PA e il mutamento sociale?

- La PA è un attore collettivo, istituzionale, capace di intervenire nei processi di mutamento sociale?
- Quali sono gli ambiti in cui è possibile osservare tali interventi oltre quello già visto che richiama l'erogazione dei servizi pubblici?
- Ci sono altri modi di intendere la cittadinanza in cui la PA è un attore che può favorire processi di innovazione istituzionale che inducono il mutamento sociale?
- Entro quali ambiti è lecito attendersi quest'azione?

Centralità della PA nel mutamento

- Il mutamento non è sempre positivo, può manifestarsi anche negli esiti dei “fallimenti” che non sono solo quelli economici
- Tra quelli più discussi vi sono i fallimenti organizzativi, di funzionamento della PA
- Si devono considerare i processi di de-istituzionalizzazione che possono liberare ambiti d’azione per i soggetti, ma anche ridurre i diritti di cittadinanza (per es. riduzione del welfare state, contrazione della spesa pubblica)

Centralità della PA nel mutamento

- In alcuni casi il mutamento può essere l'avvio di nuovi processi di istituzionalizzazione
 - ➔ Responsabilizzazione della PA
 - ➔ Responsabilizzazione dei cittadini

Sono considerati *outcomes* dei processi di riforma o del riformismo

Costituiscono una ridefinizione della *funzione pubblica* nella sua sostanza

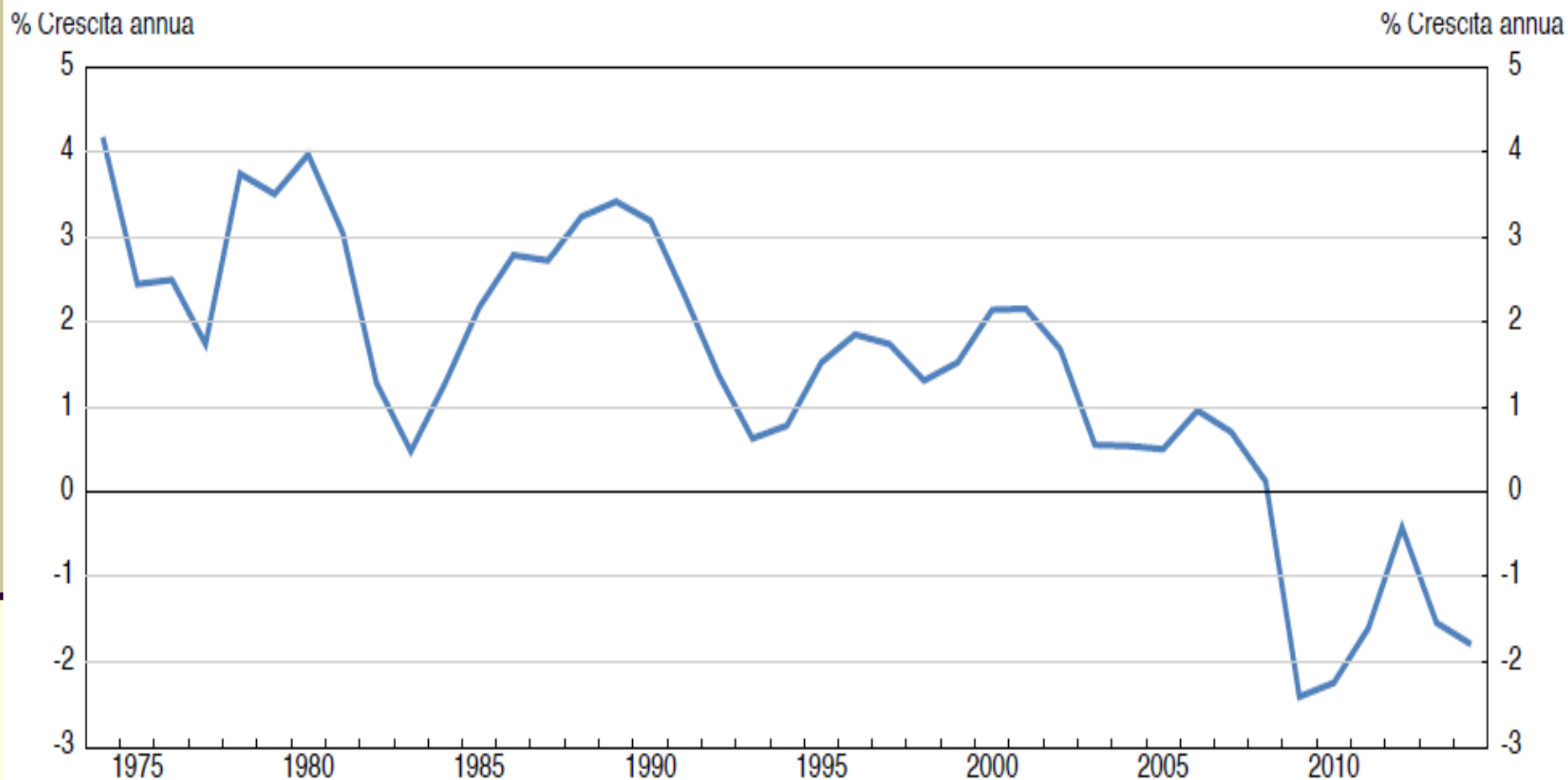
Cambiamento, riforme, riformismo e PA

- Il cambiamento è inteso come un processo complesso che modifica le strutture e l'azione dei soggetti coinvolti
- Per ottenere un cambiamento è necessario intervenire con le riforme
- Negli ultimi decenni si parla però di *riformismo*, ovvero al ricorso ad interventi/politiche che al massimo producono un cambiamento organizzativo, ma lasciano immutato il contesto strutturale (es. Jobs Act, le riforme universitarie etc.)
- Tendenza europea, non solo italiana, che prescrive di attuare *processi deregolativi* nelle fasi di crisi del ciclo economico assumendo che queste misure favoriscano l'occupazione, la produttività e con esso i processi di uscita dalla crisi
- Riduzione della politica redistributiva che è l'unica capace di ridurre le disuguaglianze sociali. Fino agli anni Novanta, si parlava di riforme solo per le politiche che avessero un chiaro effetto redistributivo e quindi modificassero la distribuzione della ricchezza in favore delle classi escluse o a rischio di esclusione

Le ragioni delle riforme della PA e le domande dei cittadini

- Il benessere dei cittadini è notevolmente calato nel corso dei decenni, anche prima dell'ultima crisi economica
- Istruzione, salute, lavoro, ambiente sono ambiti che segnalano l'aumento delle disuguaglianze sociali.
- Un peggioramento maggiore rispetto alla media europea e dei paesi dell'area mediterranea
- La PA ha un ruolo centrale dell'attuazione delle politiche e quindi direttamente anche sulle condizioni di vita dei cittadini

Crescita annua del PIL pro-capite – media mobile su 3 anni (%)



Fonte: OECD Economic Outlook 2015

Indici di benessere – Italia e UE

Tab. 1 – Il posizionamento dell'Italia nel Better life index 2016 – su 38 paesi OCSE

| Ambiti | Rank |
|--------------------------------|-------------|
| Occupazione | 35 |
| Ambiente | 34 |
| Istruzione | 33 |
| Sicurezza | 32 |
| Soddisfazione | 30 |
| Abitazione | 25 |
| Relazioni sociali | 19 |
| Reddito | 18 |
| Impegno civile | 13 |
| Equilibrio tempo libero-lavoro | 12 |
| Salute | 4 |

Fonte: OCSE– Better life index, 2016

Le ragioni del fallimento delle riforme della PA

- Visione efficientista della PA
- L'assenza della cultura della PA tra i suoi dipendenti
- I processi di individuazione dei problemi e delle soluzioni non ha considerato come tali processi si realizzavano nella PA. In particolare:
 - il non tenere in considerazione le prassi reali con le quali le strutture operative operano
 - • basarsi su evidenze meramente formali
 - • assegnare ai dirigenti e agli operatori pubblici un ruolo passivo
 - • non ripartire da un'analisi delle criticità dei precedenti tentativi di riforma
 - • tener fuori i cittadini e le loro istanze
 - • non lasciare alcuno spazio alla sperimentazione

Il ciclo della riforma: criticità e soluzioni (FPA, p.10)

| | Perché le riforme non hanno funzionato | Cosa si dovrebbe fare per far funzionare le riforme |
|--|---|--|
| Visione della PA | Orientata alla razionalizzazione e all'efficientamento (la PA "come un'azienda") Centralistica e frammentata | Orientata a costruire "valore pubblico" e all'efficacia delle politiche pubbliche. Integrata e co-definita dai diversi livelli dell'amministrazione e della politica |
| La definizione dei problemi e delle soluzioni nel disegnare la riforma | <ul style="list-style-type: none"> Non basata sulle prassi reali con le quali le strutture operative operano ma su evidenze meramente formali; Senza un'analisi delle criticità dei precedenti tentativi di riforma; I cittadini e le loro istanze sono tenuti fuori; Nessuno spazio alla sperimentazione. | <ul style="list-style-type: none"> Basata su dati puntuali e finalizzati (data driven decision), consultazioni, ascolto e sull'analisi delle criticità dei precedenti tentativi di riforma Basata sull'analisi dei comportamenti in atto nelle strutture di base Ruolo della dirigenza e del personale funzionale ad impostare le nuove soluzioni e a verificarne la fattibilità. Il cittadino è attore a tutti gli effetti e portatore di soluzioni La sperimentazione è centrale e viene prima della norma |
| Il processo decisionale | Guidato dal centro, sostanzialmente in tutte le stagioni di riforma, con logiche lontane da quelle della governance multilivello. | <ul style="list-style-type: none"> Forte <i>commitment</i> del vertice politico e gestionale a livello centrale nuova leadership, forte e partecipativa, basata sulla concertazione istituzionale e la governance multilivello per passare nella fase operativa ad una reale logica collaborativa e integrativa. |
| Lo strumento legislativo | Utilizzato come innesco dell'azione di riforma e basato su principi astratti e condivisi | Da definire solo dopo la fase di sperimentazione e verifica e da usare con parsimonia, solo nel caso in cui nell'azione di riforma si riscontrino ostacoli da rimuovere o "buchi normativi" |
| L'attuazione e la fase di implementazione | <ul style="list-style-type: none"> Logica top down e basata su adempimenti Obiettivi politico-amministrativi e produttivi non declinati sul livello operativo e applicati a livello locale in maniera pedissequa e guidata dal centro. Gestione economica delle P.A. disallineata dalle politiche di riforma Strumenti a supporto assenti o comunque poco mirati e non pianificati Atteggiamento del personale e della dirigenza rigido, resistente, conservativo, difensivo Uniformità nell'applicazione a tutte le amministrazioni considerate tutte uguali | <ul style="list-style-type: none"> Logica ricorsiva e bottom up Dirigenza pubblica come attore centrale del processo riformatore e motore della gestione del mutamento in atto e di quello atteso Strade applicative a geometria variabile Robusti strumenti a sostegno (comunicazione, formazione, valutazione, incentivazione, valorizzazione...) Risorse economiche adeguate e programmate. Strumenti efficaci di feedback per consentire aggiustamenti omeostatici Rispetto delle diversità, delle autonomie, della proporzionalità |
| Valutazione | Funzionale a misurare l'output, ossia il grado di attuazione (formale) delle norme | Funzionale a identificare gli outcom, ossia le ricadute sociali, economico e finanziarie e gli effetti reali derivanti dall'attuazione dei provvedimenti di riforma, anche in termini di benessere equo e sostenibile |

Se le riforme funzionassero...

Tab.2. Effetti macroeconomici totali delle riforme (scostamenti % su scenario base)

| | 2020 | 2025 | Lungo periodo |
|--------------|-------------|-------------|----------------------|
| PIL | 2,2 | 3,4 | 8,2 |
| Consumi | 2,7 | 4,2 | 6,3 |
| Investimenti | 3,3 | 4,8 | 11,5 |
| Occupazione | 1,5 | 2,1 | 3,7 |

FONTE: DEF, 2016

Rilancio della PA

Tab. 3 - Effetti macroeconomici delle riforme strutturali per area di intervento (scostamenti % su scenario base)

| | 2020 | 2025 | LUNGO PERIODO |
|--|-------------|-------------|----------------------|
| Pubblica Amministrazione | 0,4 | 0,7 | 1,2 |
| Competitività | 0,4 | 0,7 | 1,2 |
| Mercato del lavoro | 0,6 | 0,9 | 1,3 |
| Giustizia | 0,1 | 0,2 | 0,9 |
| Istruzione | 0,3 | 0,6 | 2,4 |
| Tax shift (totale) | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Revisione della spesa | -0,2 | -0,3 | 0,0 |
| Crediti deteriorati e procedure fallimentari | 0,2 | - | - |
| Finanza per la crescita | 0,2 | 0,4 | 1,0 |
| Totale | 2,2 | 3,4 | 8,2 |

FONTE: DEF, 2016

Rilancio della PA per l'OCSE

Tab. 4 - Impatto delle riforme sul livello del PIL, dell'occupazione e della produttività nel medio e nel lungo termine

| | IMPATTO DOPO 5 ANNI | | | IMPATTO DOPO 10 ANNI | | |
|--|---------------------|-------------|--------------|----------------------|-------------|--------------|
| | Pil | Occupazione | Produttività | Pil | Occupazione | Produttività |
| Riforma del mercato dei beni | 1,5 | | 1,5 | 2,6 | | 2,6 |
| Riforma del lavoro (Jobs Act) | 0,6 | 0,5 | 0,1 | 1,2 | 1,1 | 0,1 |
| Riforma fiscale | 0,7 | 0,5 | 0,2 | 1,6 | 1,6 | 0,0 |
| Riforma della PA e del sistema giudiziario | 0,6 | | 0,6 | 0,9 | | 0,9 |
| Totale | 3,4 | 1,0 | 2,4 | 6,3 | 2,7 | 3,6 |
| <i>Crescita media annua</i> | <i>0,7</i> | <i>0,2</i> | <i>0,5</i> | <i>0,6</i> | <i>0,3</i> | <i>0,4</i> |

Fonte: OCSE 2015

Rilancio è innovazione: cultura e funzionamento del sistema

La Riforma della PA ha impatto sulle determinanti Funzionamento del sistema e Cultura e innovazione

IN ORDINATE: Numero indice delle determinanti



■ Differenza tra lo scenario con le riforme e lo scenario senza riforme

Funzionamento del sistema: definizione operativa

Fig - Struttura della determinante “Funzionamento del sistema”



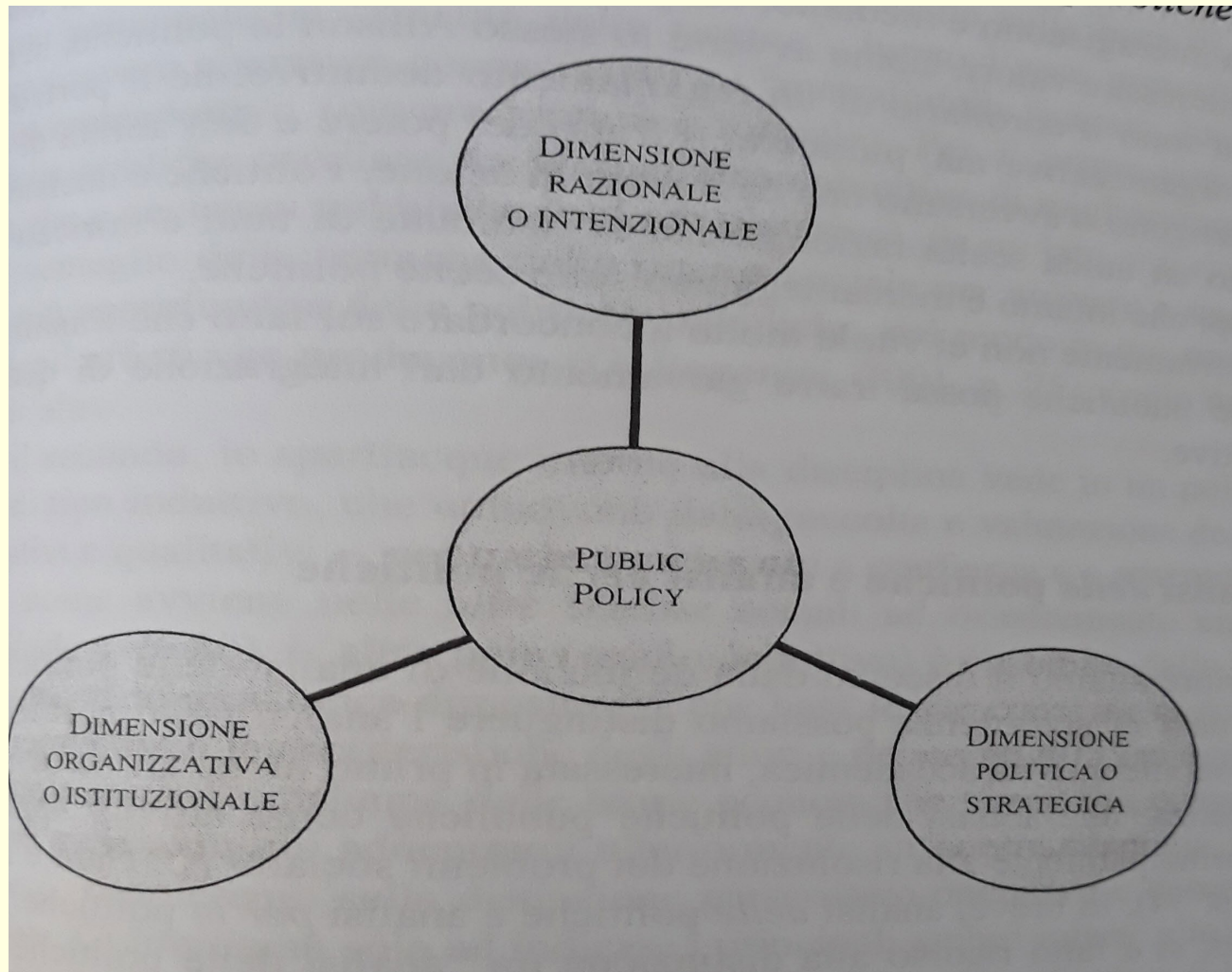
Qual è il ruolo della PA?

- La situazione descritta è originata da molteplici fattori (economici, politici, relazioni internazionali etc.)
- L'intervento pubblico è l'unico strumento capace di intervenire per superare tali disuguaglianze perché risponde agli interessi dei cittadini, non di singole élites.
- Le politiche pubbliche e l'erogazione dei servizi pubblici dovrebbe ridurre l'effetto dei fattori di esclusione
- L'intervento sulla PA è fondamentale perché costituisce l'assetto istituzionale da cui deriva l'attuazione delle politiche

Il ruolo della PA nel mutamento

- La definizione delle politiche pubbliche è uno dei canali in cui la PA interviene direttamente nella vita dei cittadini
- Le politiche pubbliche hanno un ruolo centrale e rilevante esercitato dalla PA
- La PA interviene in tutte le dimensioni, ma uno degli aspetti centrali è quello istituzionale-organizzativo
- È una dimensione centrale perché spiega come l'agire amministrativo si inserisce nella definizione della policy, nella sua progettazione e nella sua attuazione (*ciclo di vita della policy*)

Dimensioni rilevanti della politica pubblica



Tipi di politiche pubbliche

a) la tipologia di Lowi (1972)

| | | APPLICABILITÀ DELLA COERCIZIONE | |
|-------------------------------|----------|---------------------------------|--------------------------|
| | | ALL'AZIONE INDIVIDUALE | ALL'AMBIENTE DELL'AZIONE |
| POSSIBILITÀ DELLA COERCIZIONE | REMOTA | Politiche distributive | Politiche costituenti |
| | PROSSIMA | Politiche regolative | Politiche redistributive |

b) la tipologia di Wilson (1980)

| | | BENEFICI | |
|-------|-------------|---------------------------------|---------------------------------|
| | | CONCENTRATI | DIFFUSI |
| COSTI | CONCENTRATI | <i>Interest groups politics</i> | <i>Entrepreneurial politics</i> |
| | DIFFUSI | <i>Client politics</i> | <i>Majoritarian politics</i> |

Fonte: M. Cotta, D. della Porta, L. Morlino, 2001, p. 443

Tipi di politiche pubbliche

- Le due tipologie di riferimento sono:
- Tipologia di Lowi (1972) basata sul carattere normativo della politica; politiche redistributive
- Tipologia di Wilson (1973) basata sui costi e i benefici percepiti dai beneficiari della politica; politiche regolative

Un nuovo tipo di PA?

- Negli ultimi anni, i fallimenti del mercato e della Stato (soprattutto nella gestione della crisi economica) hanno rilanciato il tema del potenziamento del pubblico, soprattutto nella erogazione dei servizi e nella definizione dei servizi, soprattutto nelle forme del quasi stato – quasi mercato.

- Il quesito centrale è divenuto questo:

Serve un nuovo tipo di amministrazione pubblica adeguata al nuovo ruolo che gli stati dovranno assumere?

Table 1 Comparing Perspectives: Traditional Public Administration, New Public Management, and the Emerging Approach to Public Administration

| Dimension | Traditional Public Administration | New Public Management | Emerging Approach to Public Administration (e.g., Denhardt and Denhardt's [2011] New Public Service) |
|---|--|---|---|
| Broad Environmental and Intellectual Context | | | |
| Material and ideological conditions | Industrialization, urbanization, rise of modern corporation, specialization, faith in science, belief in progress, concern over major market failures, experience with the Great Depression and World War II, high trust in government | Concern with government failures, distrust of big government, belief in the efficacy and efficiency of markets and rationality, devolution and devolution | Concern with market, government, nonprofit and civic failures; concern with so-called wicked problems; deepening inequality; hollowed or thinned state; "downsized" citizenship; networked and collaborative governance; advanced information and communication technologies |
| Primary theoretical and epistemological foundations | Political theory, scientific management, naive social science, pragmatism | Economic theory, sophisticated positivist social science | Democratic theory, public and nonprofit management theory, plus diverse approaches to knowing |
| Prevailing view of rationality and model of human behavior | Synoptic rationality, "administrative man" | Technical and economic rationality, "economic man," self-interested decision makers | Formal rationality, multiple tests of rationality (political, administrative, economic, legal, ethical), belief in public spiritedness beyond narrow self-interest, "reasonable person" open to influence through dialogue and deliberation |
| The Public Sphere or Realm | | | |
| Definition of the common good, public value, the public interest | Determined by elected officials or technical experts | Determined by elected officials or by aggregating individual preferences supported by evidence of consumer choice | What is public is seen as going far beyond government, although government has a special role as a guarantor of public values; common good determined by broadly inclusive dialogue and deliberation informed by evidence and democratic and constitutional values |
| Role of politics | Elect governors, who determine policy objectives | Elect governors, who determine policy objectives; empowered managers; administrative politics around the use of specific tools | "Public work," including determining policy objectives via dialogue and deliberation; democracy as "a way of life" |
| Role of citizenship | Voter, client, constituent | Customer | Citizens seen as problem-solvers and co-creators actively engaged in creating what is valued by the public and is good for the public |
| Government and Public Administration | | | |
| Role of government agencies | Rowing, seen as designing and implementing policies and programs in response to politically defined objectives | Steering, seen as determining objectives and catalyzing service delivery through tool choice and reliance if possible on markets, businesses, and nonprofit organizations | Government acts as convener, catalyst, collaborator; sometimes steering, sometimes rowing, sometimes partnering, sometimes staying out of the way |
| Key objectives | Politically provided goals; implementation managed by public servants; monitoring done through bureaucratic and elected officials' oversight | Politically provided goals; managers manage inputs and outputs in a way that ensures economy and responsiveness to consumers | Create public value in such a way that what the public most cares about is addressed effectively and what is good for the public is put in place |
| Key values | Efficiency | Efficiency and effectiveness | Efficiency, effectiveness, and the full range of democratic and constitutional values |
| Mechanisms for achieving policy objectives | Administer programs through centralized, hierarchically organized public agencies or self-regulating professions | Create mechanisms and incentive structures to achieve policy objectives especially through use of markets | Selection from a menu of alternative delivery mechanisms based on pragmatic criteria; this often means helping build cross-sector collaborations and engaging citizens to achieve agreed objectives |
| Role of public manager | Ensures that rules and appropriate procedures are followed; responsive to elected officials, constituents, and clients; limited discretion allowed to administrative officials | Helps define and meet agreed upon performance objectives; responsive to elected officials and customers; wide discretion allowed | Plays an active role in helping create and guide networks of deliberation and delivery and help maintain and enhance the overall effectiveness, accountability, and capacity of the system; responsive to elected officials, citizens, and an array of other stakeholders; discretion is needed but is constrained by law, democratic and constitutional values, and a broad approach to accountability |
| Approach to accountability | Hierarchical, in which administrators are accountable to democratically elected officials | Market driven, in which aggregated self-interests result in outcomes desired by broad groups of citizens seen as customers | Multifaceted, as public servants must attend to law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests |
| Contribution to the democratic process | Delivers politically determined objectives and accountability; competition between elected leaders provides overarching accountability; public sector has a monopoly on public service ethos | Delivers politically determined objectives; managers determine the means; skepticism regarding public service ethos; favors customer service | Delivers dialogue and catalyzes and responds to active citizenship in pursuit of what the public values and what is good for the public; no one sector has a monopoly on public service ethos; maintaining relationships based on shared public values is essential |