

AGENZIA SPAZIALE ITALIANA: TECNICHE DI CONTROLLO POLITICO-GESTIONALE di Francesco Paolo Cantelli

Sul numero 4/2000 di questa rivista è stato pubblicato un articolo che presentava la storia dell'Agenzia, dalla sua nascita ad oggi, ed analizzava le disfunzioni più marcate di questa istituzione, importante per il paese, ma non gestita in modo ottimale. Con il presente articolo si vogliono evidenziare le filosofie di Management che l'hanno regolata fin'ora e che giustificano gran parte delle manchevolezze precedentemente evidenziate in "L'Agenzia Spaziale Italiana una promessa non mantenuta" del dott. Paolo Battaglia.

INTRODUZIONE EPISTEMOLOGICA

Per comprendere l'ASI dobbiamo prima fare mente locale sul concetto di Agenzia e di Organizzazione.

Innanzitutto cosa è un'Agenzia. Ricordiamo che si ha un rapporto d'Agenzia, quando una parte, l'Agente, agisce per conto di un'altra, il Principale.

Per "Agente", quindi, s'intende colui che agisce a livello operativo per promuovere l'interesse del Principale; questi definisce le politiche, le strategie e, qualche volta, le tattiche, per il lavoro che commissiona all'Agente. In tutti i rapporti Principale-Agente, ed a tutti i livelli organizzativi in cui si configura un rapporto Principale-Agente, nasce il problema del "Moral Hazard" e, conseguentemente, della gestione dell'informazione privata. Il "Moral Hazard" presuppone che i due attori, Principale ed Agente, possano avere interessi diversi e che il Principale non sia in grado di controllare il comportamento e l'informazione detenuta dall'Agente; ciò porta consequenzialmente che dal rapporto nascano esiti osservabili di azioni non osservabili.

Più in generale si può dire che entrambi gli attori siano detentori di informazione privata e che questa, in un contesto organizzato, vada disciplinata, remunerata, incentivata, comunque controllata anche attraverso l'analisi di "segnali" indotti.

Ciò ipotizzando che gli attori operino massimizzando la propria opportunità, che abbiano alternative al rapporto instaurato e che, pertanto, siano incentivati a raggiungere e mantenere l'accordo solo se è garantita ad entrambi un'utilità almeno pari a quella di riserva.

Questo lo viviamo tutti i giorni: il Principale cerca di mantenere un'informazione privata e disattendere il patto appena nasca un'alternativa vantaggiosa; l'Agente si comporta allo stesso

modo. Il rapporto Principale-Agente è mantenuto per opportunismo.

Per quanto riguarda le Organizzazioni, due sono fondamentalmente gli indirizzi: quelle private perseguono l'utile, il profitto aziendale perché questo è l'obiettivo degli azionisti e del consiglio d'amministrazione; quelle pubbliche perseguono come fine non il profitto, ma il bene del cittadino, la realizzazione dei bisogni collettivi.

Dato il fine diverso, le Organizzazioni hanno sistemi di gestione ed autocontrollo diversi.

Le Organizzazioni industriali, private, operano nell'ambito del codice civile, delle leggi sociali, delle leggi per la tutela e salvaguardia dell'ambiente e dei cittadini; le procedure per i processi interni sono definite ed in genere certificate da parte terza (es. Certificazioni ISO) a fronte di un Manuale di Qualità che stabilisce, tra l'altro, la missione dell'azienda, le responsabilità primarie e di apporto; le modalità per verificare il miglioramento raggiungibile per i diversi obiettivi/funzioni dell'azienda.

La certificazione di parte terza è necessaria per quanto riguarda il loro ingresso in borsa e la gestione del bilancio. Le decisioni strategiche vengono stabilite in un cerchio ristretto, alcune volte con la proprietà di maggioranza (in Italia le Public Companies, proprie dei paesi anglosassoni, si contano su una mano).

Le organizzazioni pubbliche, di contro, operano a fronte della legge per la contabilità generale dello stato, di normativa e circolari ministeriali.

Il Manuale di Qualità, quando esiste, è di apporto, non fondamentale, ed in genere dettaglia i processi interni non coperti dalla normativa e circolari vigenti.

Date le finalità diverse che le due organizzazioni si prefiggono anche le attività vengono controllate e remunerate in modo diverso.

Nell'organizzazione privata il personale viene scelto, valutato, remunerato secondo criteri d'opportunità precontrattuale, contrattuale, post contrattuale.

L'efficienza e qualità dell'azienda è desumibile dall'utile aziendale e, più in generale, dal bilancio; il Manuale di Qualità, poi, permette di individuare i punti di processo che non creano valore aggiunto e quindi al Management d'intervenire in modo da massimizzare l'utile agli azionisti.

Una serie di regole determina i rapporti contrattuali e la detenzione d'informazione privata diviene determinante nella catena Principale-Agente.

Il Principale, attraverso *Assesment*, gestiti da psicologi, cercherà di carpire più informazioni possibili all'Agente prima d'instaurare un rapporto contrattuale con questi e, stabilito il rapporto, si premunerà da possibili danni che dal termine del rapporto potrebbero derivargli.

L'Agente, di contro, si cautela mantenendo informazione privata; egli cerca di passare meno informazioni possibili al Principale perché sa che in questo consiste il suo valore aggiunto, che lo rende indispensabile. Egli non è remunerato in funzione del tempo che mette a disposizione del principale, ma in base al valore aggiunto che crea e se, come usuale, ha un contratto a tempo determinato cercherà di creare valore aggiunto non solo per il suo datore di lavoro, ma anche a terzi che domani potrebbero assumerlo.

Diversamente, nel pubblico, in genere si adotta un sistema più costoso, meno efficace, ma più garantista per lo Stato.

Le norme e le circolari creano una serie di *feed-back* di controllo che deresponsabilizzano al massimo il singolo a vantaggio di una responsabilizzazione collegiale (es. commissioni di valutazione, di collaudo, ecc.).

In questo contesto gli incentivi economici non rappresentano più la leva primaria per garantire il risultato finale; si preferisce che i funzionari pubblici siano in carriera attraverso concorsi.

Il personale è scelto in base al merito ed esigenze socio-economiche; la remunerazione è più bassa in quanto è solitamente garantito il posto di lavoro; di contro il personale non è portato o comunque non può creare, valore aggiunto a terzi, lo impedisce la legge e l'organizzazione stessa del lavoro.

ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE

Le premesse appariranno tediose al lettore, ma necessarie per comprendere come la sinistra al governo abbia voluto stravolgere la natura dell'Agenzia Spaziale Italiana.

Innanzitutto ha reso fatiscente il rapporto Principale-Agente al livello più alto: è l'ASI, cioè l'Agente a definire le politiche, le strategie e le tattiche per lo spazio italiano; al Principale, cioè al Ministero della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST), è restata una mera possibilità di Placet formale, senza strumenti di controllo.

È ASI che nomina ed invia proprio personale ai Board internazionali ed europei ove viene rappresentata l'Italia, è ASI che stabilisce chi tra i suoi funzionari deve partecipare, a cosa, quando. Tutte le nomine sono di ASI, non governative.

ASI, poi, si è data un'organizzazione di tipo privatista, verticista, cercando di dualizzare l'organizzazione industriale, tipica, ricordiamo, quando ciò che si persegue è l'utile degli azionisti.

Si è pensata quindi ad un'organizzazione che perseguisse non il bene dei cittadini, ma il bene del presidente e del consiglio d'amministrazione, ipotizzando che questi incarnassero il bene dello Stato.

In ambito di una certa visione politica della vita pubblica questo è consequenziale, ma vediamo gli errori che sono stati commessi.

Innanzitutto il rapporto con il personale. Per quanto si sia cercato di esautorare i funzionari pubblici, spostandoli dai punti cardine ed assumendo al loro posto personale con contratto a termine proveniente dal privato (per lo più dalla Alenia, massima fruitrice dei contratti ASI), nella struttura è rimasto personale a tempo indeterminato, quindi non propenso ad avere con i propri superiori od inferiori un rapporto Principale-Agente di tipo opportunisto. Per tale personale il bene del singolo viene spesso naturalmente a coincidere con il bene dello Stato.

Il personale, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, che si trova nella posizione di Agente nei riguardi di Principali a tempo determinato e remunerati in modo molto consistente (es. 230 Mld) è, poi, decisamente maldisposto a creare, con il proprio lavoro, valore aggiunto al superiore.

Ciò è esasperato dal gioco degli "incentivi" economicamente ben diversi per il

personale a tempo indeterminato da quello a tempo determinato e distribuito senza effettiva trasparenza, mancando del tutto il Manuale di Qualità prima accennato.

Nascono quindi scollamenti ai diversi gradi gestionali e, conseguentemente, conflitti

interni e detenzione d'informazione privata che possono solo portare nocimento alla "Res Publica".

Vediamo poi l'organizzazione.

Fig. 1 Struttura di tipo dirigista

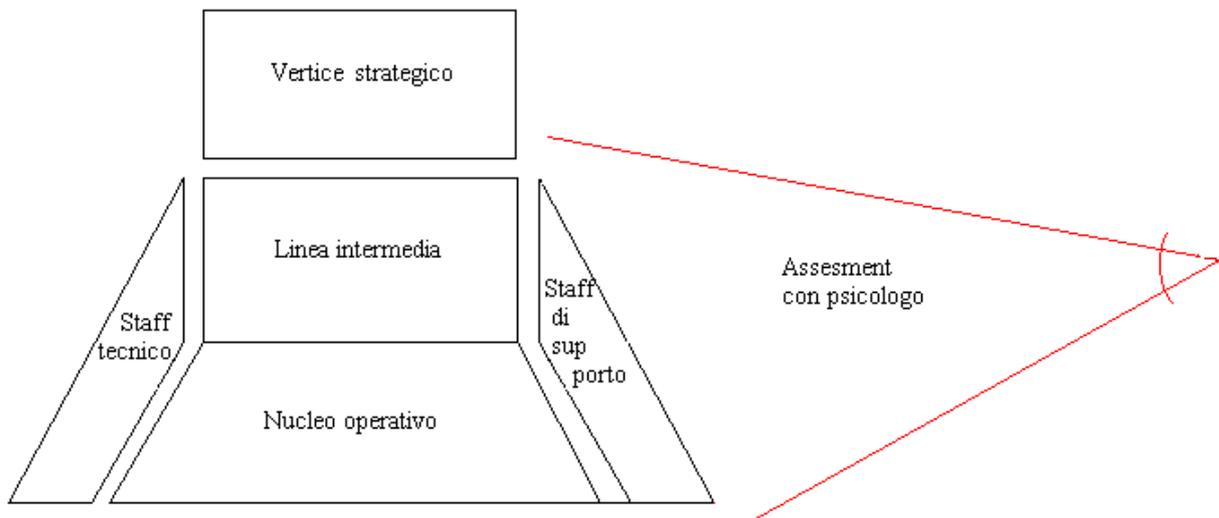
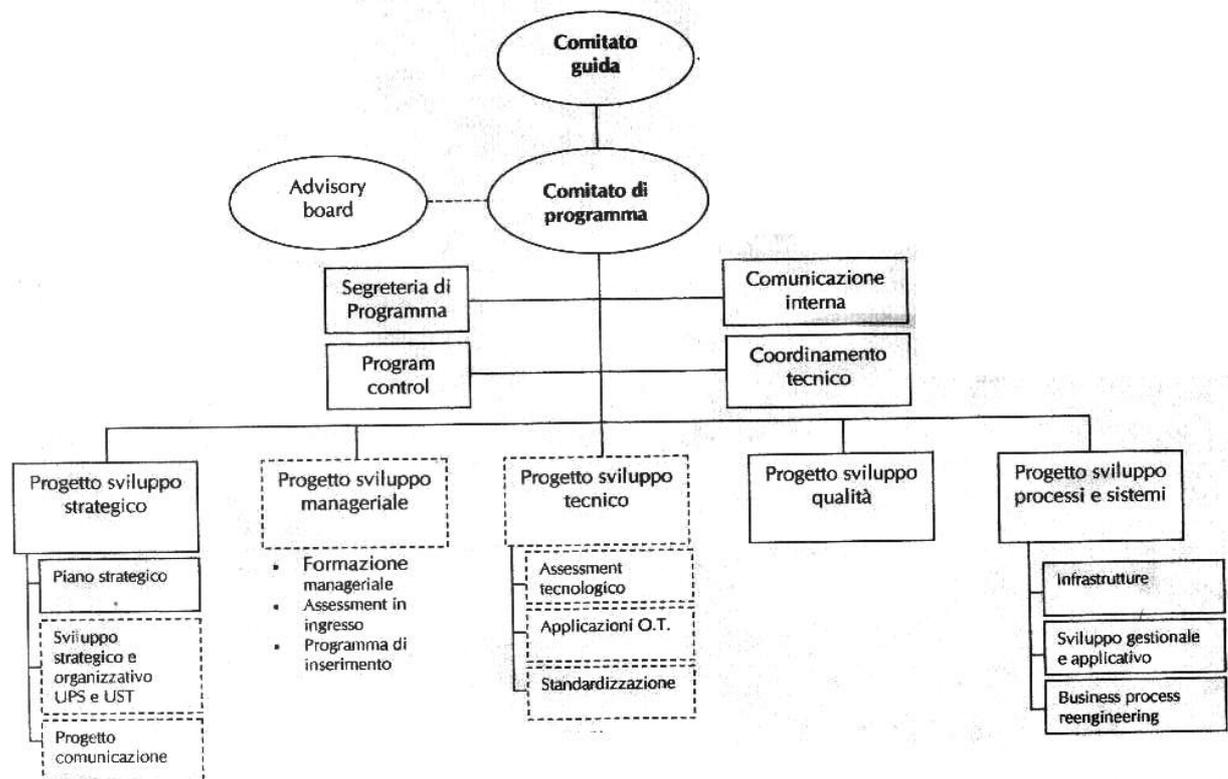


Fig. 2 Struttura dell'ASI

Questa, abbiamo detto, è di tipo verticista (Fig. 1 e 2) e controllata politicamente. Il personale subisce frequenti Assessment che non hanno certo lo scopo di valutare l'opportunità economica di cui abbiamo precedentemente parlato, ma giustificanti l'allontanamento da posizioni chiave. Una struttura parallela, praticamente

un'organizzazione nell'organizzazione, costituisce un'ulteriore catena Principali-Agenti, coinvolta dal Presidente sia nell'individuazione delle politiche e strategie dell'ASI per le attività spaziali, sia nella valutazione ed assunzione del personale (Fig. 3 PSO-Programma Sviluppo Organizzativo, oggi PI-Progetto Innovazione).

Fig. 3 Struttura del PSO dell'ASI



I controlli richiesti dalla contabilità dello Stato sono essenzialmente economici, quelli tecnici molto deboli. Il personale che occorrerebbe per questi è fortemente insufficiente: l'organizzazione mette in campo, infatti, per ogni progetto, un capoprogetto ed un supporto amministrativo, entrambi quasi mai a tempo pieno.

Le Commissioni di Collaudo, tranne rarissime eccezioni, operano con scarsità di risorse, senza attivare propri collaudi tecnici, ma solo tenendo conto delle informazioni e dei rapporti messi a disposizione dalla ditta fornitrice e dai responsabili di progetto ASI.

Il gruppo tecnico e di Qualità che precedentemente dava supporto alle Commissioni di Collaudo ed al capoprogetto è stato reso fatiscente e privato delle competenze necessarie per certificare il prodotto.

Nei progetti più significativi il capoprogetto proviene dall'industria ed anzi proprio dal gruppo che presso l'industria curava quel progetto.

Il fatto che personale dell'industria venga messo a controllare i programmi in cui era coinvolto quando era dall'"altra parte" è usuale, incoraggiata, ma se tale personale si disallinea viene "punito".

Il contratto, infatti, in questo caso, gli viene rinnovato per tre anni invece degli usuali cinque; come dire: "non abbiamo bisogno di te, siamo magnanimi e ti diamo tre anni di tempo per cercarti un altro lavoro".

Si ottiene così un duplice scopo: si allontana chi non obbedisce e si danno chiari "segnali" agli altri. E di "segnali" in ASI se ne danno tanti: dalla disposizione della stanza, all'inserimento o meno nelle Commissioni di valutazione, di aggiudicazione, di incentivazione al personale, ecc.

GESTIONE DELLE VERIFICHE E SISTEMA QUALITÀ

Data l'esperienza nel settore, un accenno a quest'area è d'uopo.

ASI aveva ereditato dal CNR/PSN un importante competenza nella gestione delle campagne di prova e delle attività di garanzia del prodotto e controllo configurazione. Tale competenza, apprezzata anche da NASA e COMSAT, si articolava in un gruppo di ingegneri e tecnici (circa 10 persone) distribuiti anche presso società di servizio in modo da garantire interventi

rapidi, pure a spot, nelle discipline tecniche più disparate.

Tali competenze, non solo erano la risposta italiana agli impegni ONU (es. *Convention on International Liability of damage caused by Space Objects*), ma davano, come detto, supporto alle Commissioni di Collaudo ed ai capoprogetto, garantendo ad entrambi imparzialità ed operatività.

ASI, nel desiderio di eliminare qualsiasi controllo tecnico e di accrescere i punti di "sensibilità" politica, ha smantellato le competenze e non ha perseguito la certificazione ISO, come fatto dalle altre Agenzie spaziali, NASA in testa.

Certificazioni di parte terza, significa infatti: scoprire il proprio *Guiding Philosophy*, saper definire la propria Missione, avere responsabilità primarie e di apporto certe, processi trasparenti, valutazioni del personale determinate su criteri oggettivi di produttività.

Significa infine: avere un Manuale di Qualità ove, come detto, tutti i processi interni dell'Agenzia trovano trasparenza, annullando, di conseguenza, interventi dirigistici.

Per nascondere tali importanti manchevolezze, l'ASI ha impiantato un "Quality Control" che diviene responsabile di progettare e realizzare l'assetto organizzativo interno e che predispone audit e sistemi di valutazione del personale in assenza del Manuale di Qualità suddetto, in assoluta discrezionalità, senza reale possibilità di

misurare gli scostamenti tra valori reali e quelli posti a *budget*.

Il lettore sa ciò che questo vuol dire: nasce una funzione ambigua, che in un rapporto Principale-Agente montato su criteri di opportunismo, non solo economico, ma anche politico, può creare solo incertezze e disfunzioni non certo adatte alla funzione pubblica.

CONCLUSIONI

La situazione descritta, come detto anche nel precedente articolo del dott. Battaglia, è desolante e, per un rilancio effettivo dell'Agenzia Spaziale Italiana, è auspicabile che, nell'interesse precipuo del nostro Paese e degli operatori del settore, vi sia un intervento politico, che riporti nella legittimità la gestione dell'ASI e la riconduca alla sua natura strumentale, finalizzata alla corretta esplicazione, nella funzione istituzionale attuativa, degli indirizzi e delle strategie governative in campo spaziale.

Lo scrivente non ritiene, infine, che la filosofia Principale-Agente instaurata, con controlli più politici che di merito, possa essere di vantaggio alla Res Publica, così come non ritiene che un sistema dirigista, come l'attuale, favorisca l'integrazione fra attività e competenze, l'analisi delle tendenze ambientali nel lungo periodo e, quindi, crei strategie che portino a vantaggi competitivi difendibili.

FRANCESCO PAOLO CANTELLI

Laureato in ingegneria. Membro italiano dello Steering Board ECSS. Responsabile ASI per le attività di Configurazione e Product Assurance per la Space Station.

Contatti:

ASI
tel 06.85671

Viale Liegi 26
fax 06.8567267

00198 Roma
E-mail r.cantelli@tiscalinet.it