

Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche

2a lezione

I processi di riforma nelle amministrazioni pubbliche

E' possibile riformare la PA?

«quando consideriamo diverse riforme amministrative siamo invariabilmente messi a confronto con un quadro di cambiamento fuorviante e contraddittorio. Da un lato, scopriamo che sono stati adottati e realizzati un gran numero di cambiamenti e che sembrano aver prodotto qualche beneficio per persone dentro e fuori il governo. [...] D'altro canto scopriamo anche che poche, o addirittura nessuna, di queste riforme sono state all'altezza delle dichiarazioni dei loro sostenitori»

Peter e Savoie

Retorica delle riforme

- Delusioni rispetto alle aspettative
- Difficoltà di valutazione
- Mancata gestione del processo di cambiamento istituzionale

Cause “fallimenti”

- ***expectation gap***. Come detto, in primo luogo le dichiarazioni politiche sono talmente enfatiche da creare aspettative molto elevate. Il gap si crea inevitabilmente in quanto i risultati sono sempre inferiori alle attese e ciò produce un'impressione di fallimento non sempre così vera.
- ***cinismo***. Una seconda tipica causa del fallimento delle riforme è data dal cinismo del personale, che assistendo a tanti annunci ma a pochi fatti non credono più nel cambiamento (la loro esperienza è tale da aver verificato che esso non si realizza) e assumono atteggiamenti passivi e distaccati in attesa che passi l'ennesima “moda”;
- ***burocratizzazione***. Il pericolo opposto al cinismo è che le riforme siano effettivamente fatte proprie dai funzionari pubblici, ma che esse siano implementate in modo formale per incompetenza o cultura organizzativa. In questo caso tutti gli sforzi di applicazione della riforma diventano sterili esercizi che producono solo carta.
- ***costi immediati e benefici futuri***. A volte le riforme assumono il connotato di riorganizzazioni. Una riorganizzazione, se bene impostata, nel medio-lungo periodo ha degli effetti, ma questi sono politicamente poco spendibili in quanto i vantaggi si vedono dopo molto tempo anche se il duro e difficile lavoro per poterli realizzare comincia subito.

Perché si continua a riformare?

- Necessità di creare entropia ed effetto Hawthorn
- Effetto apprendimento: non si butta via nulla. Anche quando le pratiche sono state abbandonate come mandato ufficiale, gli aspetti più utili di queste restano sotto forma di prassi gestionale.

In sostanza

- Ecco così che il moto riformatore è costante. Se gestito male segue un movimento a pendolo (si fa una cosa e poi si torna indietro), se gestito bene segue un percorso lineare di sviluppo, magari lento, ma costante.
- In definitiva, quasi sempre le riforme falliscono rispetto alle attese, tuttavia sono necessarie.

Le diverse tipologie di riforma

- l'assetto istituzionale;
- le strutture amministrative;
- l'assetto manageriale

Istituto

- Complesso di fattori, elementi, di energie e di risorse personali e materiali.
- Il suo permanere è della specie dinamica, è ordinato secondo proprie leggi, è un unità, è rivolto al perseguimento di fini comuni.
- Principali tipologie di istituti: famiglia, l'impresa, l'amministrazione pubblica, l'ente non profit

LO STATO, GLI ISTITUTI PUBBLICI

| | |
|---|---|
| <i>L'istituto</i> | Lo Stato, gli istituti pubblici |
| <i>L'azienda</i> | L'azienda composta (di produzione e di consumo) pubblica |
| <i>Le finalità dominanti</i> | Sociali e morali |
| <i>Il fine economico immediato</i> | Produzione e consumo di beni pubblici (e remunerazione del lavoro) |
| <i>I portatori di interessi economici istituzionali</i> | Tutti i componenti dell'entità politica (e i prestatori di lavoro) |
| <i>Portatori di interessi economici non istituzionali</i> | Fornitori, conferenti di capitale di prestito, altri istituti pubblici, ... |
| <i>I processi economici caratteristici</i> | Produzione e consumo di beni pubblici; raccolta di tributi |

Riforma istituzionale

comprende riforme che riguardano direttamente assetti ed equilibri di potere tra le istituzioni e gli organi che reggono lo Stato.

Per esempio, il livello di autonomia delle diverse istituzioni pubbliche rispetto al governo (accentramento/decentramento statale);

il livello di autonomia impositiva e le modalità di finanziamento delle pubbliche amministrazioni (budget, tariffe, costi standard ecc.);

le modalità di costituzione delle rappresentanze politiche (norme elettorali, poteri di diversi organismi come sindaco/consiglio/giunta, organi di coordinamento istituzionale tra Stato e autonomie locali ecc.).

Riforma istituzionale

Le riforme istituzionali hanno una valenza decisiva in quanto creano gli equilibri fondamentali tra organi e soggetti e rappresentano, conseguentemente, l'aspetto che consente di mantenere in equilibrio i contributi e le ricompense tra i diversi soggetti in gioco costituendo in questo senso la fonte prioritaria del consenso.

Una delle riforme riconosciute tra le più efficaci in Italia è stata quella relativa alle modalità di elezione dei sindaci dei comuni. Essa ha consentito, almeno in via di principio, di concentrare i poteri di rappresentanza sul primo cittadino creando una significativa continuità del governo, meno minacciato dalle coalizioni dei partiti.

IL MODELLO GENERALE PER L'ANALISI DELL'ASSETTO ISTITUZIONALE

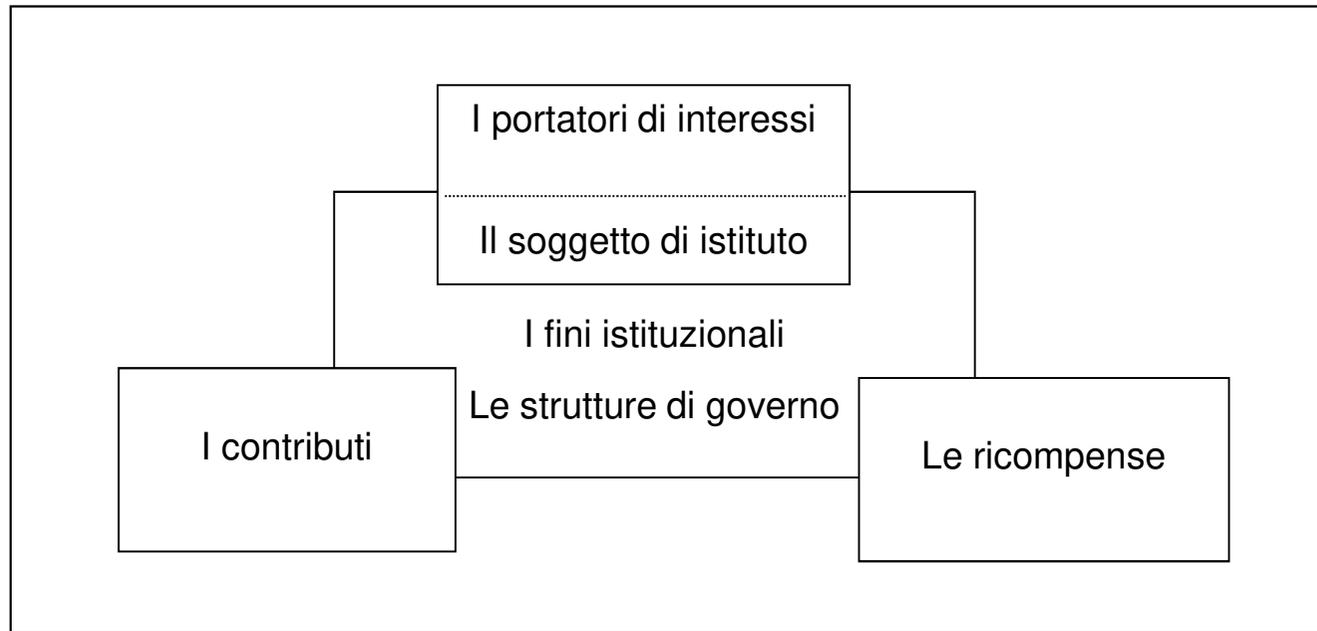
- Secondo uno schema di analisi generale ogni istituto è visto come un insieme di soggetti, che offrono contributi e che per tale motivo ricevono ricompense o traggono benefici
- Nel loro insieme tali soggetti configurano i portatori di interessi
- L'analisi dell'assetto istituzionale è importante per valutare la capacità di un istituto di perdurare nel tempo
- Per la vita duratura di un istituto è essenziale che si abbia un governo unitario. Il governo dell'istituto dev'essere unitario in due aspetti:
 - i contributi di tutti i soggetti devono essere combinati secondo un disegno unitario;
 - la responsabilità delle decisioni ultime dev'essere attribuita a uno e un solo organo, secondo un principio di unità di comando

LE SCELTE DI CONFIGURAZIONE DELL'ASSETTO ISTITUZIONALE

Per realizzare un efficace governo di un istituto, occorre operare tre insiemi di scelte fondamentali:

- decidere a quali insiemi di soggetti assegnare il diritto e il dovere di governare, direttamente o tramite propri rappresentanti ⇒ definire il soggetto d'istituto
- esplicitare a quali finalità e obiettivi debba ispirarsi l'azione del soggetto d'istituto ⇒ definire i fini istituzionali
- configurare gli organi e i meccanismi di governo che consentano un'efficace azione dei soggetti deputati a governare ⇒ definire la struttura di governo

L'ASSETTO ISTITUZIONALE

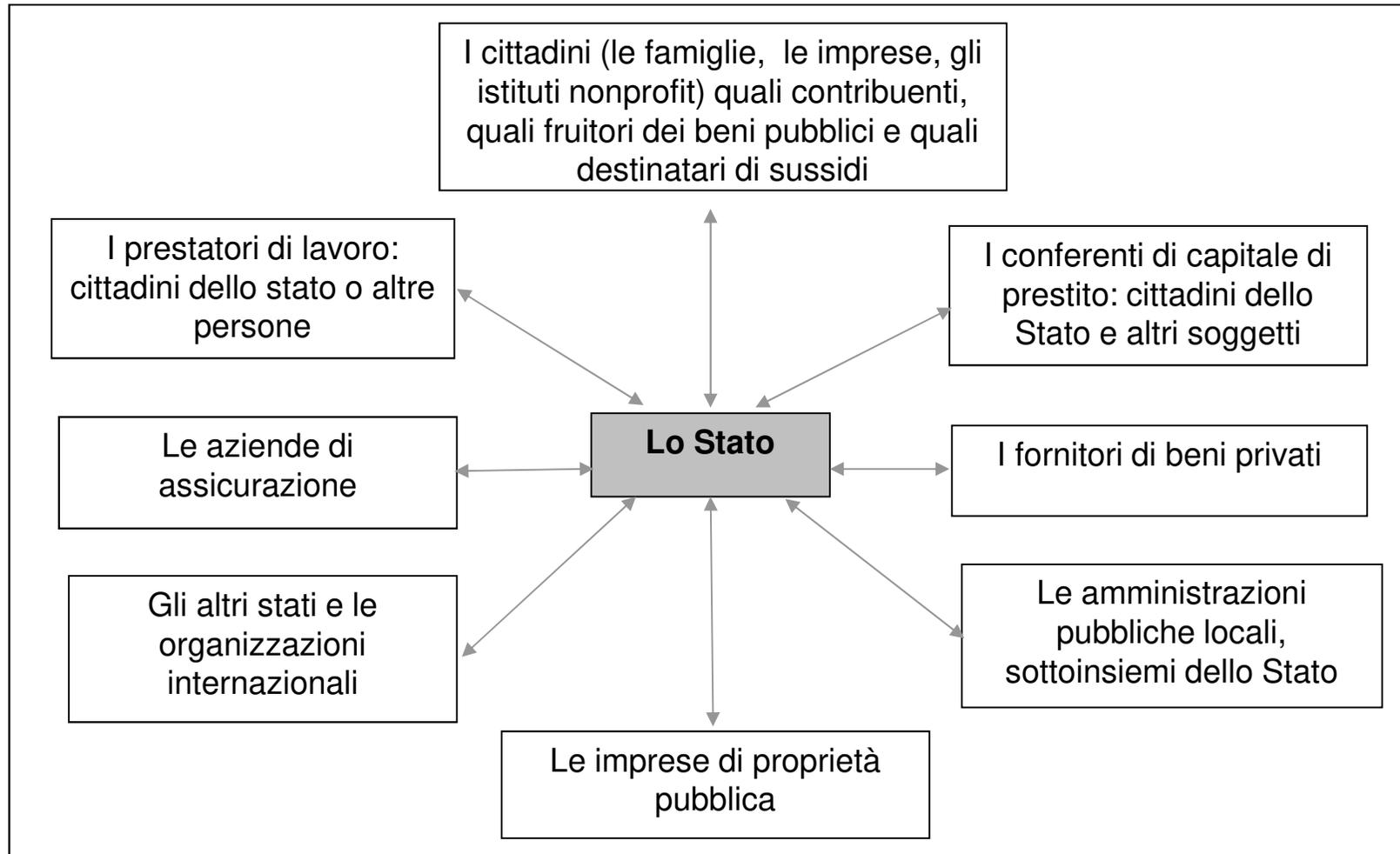


L'assetto istituzionale è la configurazione dei portatori di interessi nei confronti dell'istituto, dei contributi che tali soggetti forniscono all'azienda, delle ricompense e dei benefici che ne ottengono, del soggetto d'istituto, dei fini istituzionali e delle strutture di governo che regolano in equilibrio dinamico di lungo periodo le relazioni tra i portatori di interessi, i contributi e le ricompense

I SISTEMI DI INTERESSI CONVERGENTI NEGLI ISTITUTI

- attorno a ciascun istituto si configura sempre una vasta gamma di interessi di varia natura: interessi economici, sociali, morali
- i vari insiemi di interessi sono parzialmente in competizione tra loro
- i contributi provenienti dai vari soggetti sono complementari, ma si possono manifestare anche parziali fungibilità
- le condizioni di scambio non sono sempre simmetriche; in alcuni casi si ha una strutturale asimmetria tra ciò che il soggetto dà e ciò che il soggetto riceve
- le varie relazioni sono caratterizzate dai rapporti di forza contrattuale che dipendono dal grado di concentrazione della domanda e dell'offerta, dagli investimenti specifici eventualmente in atto, dall'asimmetria informativa tra le parti
- molte delle attese dei soggetti in gioco sono implicite e non dichiarate, ma sottintese ai valori e alle consuetudini in essere

IL SISTEMA DI INTERESSI CONVERGENTI NELLO STATO



IL SOGGETTO D'ISTITUTO E IL DIRITTO DI GOVERNO

- In linea di principio, tutti i portatori di interessi dovrebbero partecipare al governo dell'istituto. Tuttavia ciò determinerebbe:
 - elevati costi di governo e complessità organizzativa;
 - qualità e tempi delle decisioni inadeguati alla vita dell'istituto;
 - mancato riconoscimento della maggiore criticità di alcuni contributi
- Per tale motivo, una o poche categorie di portatori di interessi partecipano direttamente al governo dell'istituto (il “soggetto d'istituto”), mentre le altre categorie partecipano attraverso meccanismi indiretti di rappresentanza/controllo
- Al soggetto d'istituto fanno capo due insiemi fondamentali di diritti-doveri:
 - il diritto-dovere di governare, ossia di guidare l'istituto e di prendere le decisioni ultime;
 - il diritto di godere dei risultati residuali positivi e di farsi carico degli eventuali risultati residuali negativi

strutture amministrative

- Queste riforme riguardano le decisioni in termini di:
 - articolazione delle strutture: l'istituzione o la
 - soppressione di enti;
 - funzioni delle diverse tipologie di enti;
 - modalità di funzionamento.

strutture amministrative

- la funzioni delle diverse tipologie di enti:
 - **Passaggio delle funzioni verticale:** decentramento (linea sussidiaria: le attribuzioni delle funzioni alle amministrazioni pubbliche devono essere date al livello più vicino possibile al cittadino, nell'ambito delle autorità locali, regionali, nazionale e sovranazionali; i livelli più alti di governo non devono sostituirsi a quelli inferiori, ma piuttosto affiancare questi ultimi.
 - **Passaggio orizzontale:** Per esempio, la riforma costituzionale del 2001 ha posto lo Stato e le regioni al medesimo livello suddividendo le attribuzioni, individuando le materie di competenza esclusiva di uno o dell'altra tipologia di amministrazione e le materie concorrenti, cioè quelle in cui entrambi i soggetti amministrativi partecipano all'azione legislativa e amministrativa.

funzionamento dell'amministrazione pubblica

- Questo tipo di riforme possono essere logicamente classificate secondo due tipologie (nella pratica spesso confuse):
 - riforme amministrative; norme regolano tassativamente le modalità di funzionamento della pubblica amministrazione
 - riforme manageriali. sviluppo di modalità organizzative e gestionali che incentivassero un'efficiente gestione delle strutture pubbliche

funzionamento dell'amministrazione pubblica

riforme amministrative: es. la legge sui procedimenti amministrativi (legge 241/1990), fondamentale in quanto regola le modalità di relazione tra Stato e cittadino nei loro reciproci rapporti, e le norme per la gestione degli appalti pubblici.

Le riforme manageriali e il new public management

Nel 1979 fu istituito il ministero delle Funzioni pubbliche e l'allora ministro Massimo Severo Giannini produsse un "rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato" che ancora oggi costituisce una pietra miliare di riflessione sulla pubblica amministrazione italiana. Purtroppo il rapporto è ancora attuale, seppure le condizioni del funzionamento della pubblica amministrazione siano significativamente evolute. In particolare, il rapporto Giannini pose l'attenzione sull'azienda pubblica e fin dai primi capitoli sottolineò come "l'impiego di tecniche di amministrazione adeguate alle attività da erogare costituisce il settore di maggiore carenza delle amministrazioni pubbliche. A questa carenza sono da imputare le immagini popolari delle organizzazioni pubbliche come composte, secondo i giudizi spinti in negativo di inetti e di fannulloni" (Giannini 1980, p. 2).

Le riforme manageriali e il new public management

Approfondendo il tema delle riforme del management pubblico in prima approssimazione possiamo individuare i diversi ambiti in cui esse si sviluppano, dato un determinato contesto statale (forma di Stato, natura dell'esecutivo, cultura amministrativa dominante, rapporti tra politica e amministrazione, grado di omogeneità culturale del contesto) :

- amministrazione/finanza: budget, contabilità, audit e controlli;
- personale: politica di reclutamento, ricerca di personale, remunerazione, sicurezza dell'impiego;
- organizzazione: specializzazione, coordinamento, dimensione, (de)centralizzazione;
- sistemi di misurazione delle prestazioni: contenuto, organizzazione, uso.

New public management o managerializzazione della pa

- Questo modello culturale nasce dalle logiche del cosiddetto new public management il quale, secondo le stesse parole di Pollit (2007), praticamente il principale rappresentante di questo paradigma di studio dell'amministrazione pubblica, costituisce un fenomeno analizzabile su due livelli: al più alto è una teoria generale o dottrina secondo la quale il settore pubblico può migliorare le sue performance importando concetti, logiche e valori dal mondo della gestione delle imprese (ovviamente con i necessari adattamenti).

New public management o managerializzazione della pa

- A un livello più operativo è un gruppo di specifici concetti e pratiche, che includono:
 - una grande enfasi sulle “performance”, specialmente tramite la misurazione degli output;
 - la preferenza verso forme organizzative snelle, piatte, ridotte e specializzate piuttosto che ampie e multifunzionali;
 - un’ampia gamma di forme contrattuali al posto delle relazioni gerarchiche come primo strumento di coordinamento;
 - un’ampia gamma di meccanismi di mercato o quasi-mercato compresi competitivi *tendering* e *performance-related pay*;
 - l’enfasi nel trattare gli utenti come “clienti” e sullo sviluppo di tecniche di miglioramento della qualità.

Caratteristiche del NPM

| | New Public Management |
|---|--|
| Prospettiva | Micro. Enfatizza l'utilizzo di modalità gestionali nelle pa |
| Oggetto di riferimento | Management. Efficienza interna. Logiche di funzionamento delle singole amministrazioni pubbliche |
| Natura delle relazioni esterne alla pa | Competizione/contrapposizione pubblico/pubblico privato. Frammentazione/disgregazione del sistema pa |
| Natura delle relazioni interne alla pa | Separazione dal livello politico amministrativo/gestionale |
| Approccio | Strumentalista. Specializzazione |
| Teorie di riferimento | Approcci aziendali manageriali |

Dal NPM alla *Public Governance*

- Complessità delle decisioni di policy
- Cresce il numero degli attori (pubblici e privati)
- Arene politiche nazionali sempre più interconnesse
- Non è più sufficiente il criterio dell'efficienza per guidare le singole amministrazioni. Recupero di efficacia generale.

Public governance

- La logica del new public management (Npm) si distingue da un modello di gestione delle istituzioni pubbliche denominato *public governance*, che pone l'enfasi più che sulle strutture e i meccanismi di gestione interna sulle modalità di relazioni con i soggetti esterni all'istituzione pubblica, attraverso partnerships o network e gestioni congiunte, al fine di tutelare gli interessi pubblici all'interno di una vasta rete di relazioni istituzionali.

Dal NPM alla Public Governance

- **Incidenza di tre fenomeni:**
 - globalizzazione
 - processo di integrazione europea
 - processo di decentramento
- **Conseguenze sul piano nazionale:** crisi del concetto di sovranità (tradizionalmente intesa)
- **Risposta:** costruzione di modelli di relazioni interistituzionali e intergovernative al fine di costruire intorno a determinate **politiche pubbliche** obiettivi comuni e condivisi

L'evoluzione. Dal Government alla Governance

- Nuovo stile di governo. distinto dal modello gerarchico.
- Maggior grado di cooperazione e interazione tra Stato e attori anche non statali
- Reti decisionali pubbliche e private
- Processo di elaborazione, determinazione, realizzazione e implementazione di policies. Metodo della concertazione e del partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati (Segatori, 2002)

| | Government | Governance |
|--------------------|---|---|
| Definizione | Esercizio del potere decisionale secondo il sistema istituzionale formale | Creare consenso intorno a determinate scelte |
| Attori | Numero contenuto | Numero elevato, pubblici e privati |
| Focus | Strutture organizzative e istituzioni | Processi, politiche e outcome |
| Struttura | Sistemi chiusi. Competenze, gerarchia | Sistemi aperti, partecipazione volontaria, Reti e partnership |
| Funzioni | Scarsa consultazione, nessuna cooperazione per attuare le politiche | Maggiore consultazione |

- Sforzi innovativi delle amministrazioni pubbliche
 - Presidiare le diverse aree della governance pubblica, non solo l'ambito del management interno



| | Government | Governance |
|---|---|---|
| Strumenti | Formali (leggi, decreti, etc...) | Informali (accordi, intese) |
| Modalità di interazione | Autorità gerarchica, relazioni conflittuali e interazioni ostili. Comando e controllo | Consultazione orizzontale, relazioni collaborative e consenso su norme tecnocratiche. Ruolo abilitante delle pa |
| Contenuti decisionali | Specifici e rigidi | Indicazione di criteri per decidere e per valutare la validità delle decisioni |
| Conseguenze verso soggetti esterni | Obbligatorie, divieti e obblighi ad agire | Creare la convenienza a fare o a non fare ottenendo l'adesione convinta |

In Italia

- Nel contesto italiano i percorsi di riforma sviluppatasi al fine di incrementare il management pubblico e quindi finalizzati a migliorare l'efficienza e l'efficacia e a non incrementare i costi della pubblica amministrazione, si sono sviluppati in modo molto significativo a partire dagli anni Novanta, allorquando attraverso riforme settoriali e riforme trasversali ogni settore pubblico ha praticamente subito riforme tese ad "aziendalizzare" le diverse istituzioni pubbliche che lo componevano attraverso meccanismi quali:
 - - delegificazione normativa;
 - - sviluppo dell'autonomia organizzativa delle singole istituzioni;
 - - decentramento dei poteri dagli organi di indirizzo a quelli di gestione;
 - - riforma dei sistemi finanziari;
 - - riforma del sistema dei controlli;
 - - piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

Un perimetro in evoluzione

L'amministrazione pubblica: l'evoluzione organizzativa

- Amministrazione unitaria (1861 – 1900). Riforma Cavour (1853) alla base del processo di piemontesizzazione:
 - Uniformità organizzativa degli apparati centrali (ministeri)
 - Verticalizzazione della responsabilità politica nelle figura del ministro
 - Struttura fortemente gerarchica
- Consolidamento e espansione (1900 – 1930)
 - Le ragionerie dei ministeri (adempimenti contabili) vengono subordinate alla ragioneria generale dello Stato creando una frattura tra gestione e contabilità.
 - Aziende autonome (municipalizzate – fs) e ente pubblico (Ina, poste, telefonia, tabacchi, anas)

L'amministrazione pubblica: l'evoluzione organizzativa

- Età delle amministrazioni parallele (1930 – 1970)
 - Espansione dell'intervento pubblico nel sistema sociale e economico mediante nuovi enti e nuovi ministeri
 - IMI (31), IRI (33), INAIL (33)
 - ENI (53), Enel (63)
 - nuovi ministeri nel dopoguerra: marina mercantile, partecipazioni statali, sanità, turismo e spettacolo, ...
 - Non si sostituisce il modello organizzativo bensì si affiancano soluzioni organizzative parallele.
- Frammentazione e polverizzazione (1970 – 1990)
 - Regionalizzazione
 - Servizio sanitario nazionale (78): organizzazione a-despota ministero, regioni e unità sanitarie
 - Autorità indipendenti (Consob)
 - 1988 istituzione della presidenza del Consiglio

L'amministrazione pubblica: l'evoluzione organizzativa

- Età delle riforme (1990 - 2008)
 - Processi di privatizzazione
 - Decentramento politico – amministrativo
 - Riforma degli apparati centrali
- Nuova fase (2008 -)
 - Centralità del tema della sostenibilità
 - Trasparenza
 - Accentrimento di alcuni processi di spesa
 - Alleggerimento dei costi