

Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche

3° e 4° lezione

Le caratteristiche delle PA Punti critici per il management pubblico

Definizione di PA

- L'amministrazione pubblica può essere definita come la modalità pratica con cui si svolge l'azione di cura degli interessi della comunità (nazionale o locale). L'attività amministrativa di ogni istituzione, sia essa pubblica o privata, è tradizionalmente suddivisibile in tre ampie articolazioni:
 - l'attività di gestione, che afferisce alle attività direttamente connesse allo scopo per cui è posta in essere una determinata istituzione;
 - l'attività di rilevazione, che riguarda la raccolta di informazioni necessarie per lo svolgimento della gestione;
 - l'attività di organizzazione.

Modello logici di funzionamento

- Nella realtà lo svolgimento di queste diverse attività di amministrazione si sviluppa tenendo conto dei differenti modelli di riferimento logico e cognitivo, quali:
 - Modello economico aziendale – relativo agli aspetti di razionalità economica del funzionamento dell'istituzione;
 - Modello giuridico – relativo agli aspetti di rispondenza alle norme del diritto positivo;
 - Modello Politico – relativo agli aspetti connessi al consenso sia all'interno che all'esterno dell'istituzione.
- Nella PA tutte e tre i modelli assumono estrema e pari rilevanza (a differenza delle imprese dove il modello economico influenza anche gli altri)

Modello logici di funzionamento

Nei processi amministrativi pubblici risulta estremamente più complessa la ricerca degli equilibri tra consenso sociale, convenienza economica dell'azione e rispetto delle norme positive.

Ciò accade principalmente per due motivi:

- il consenso politico, il rispetto della legalità e l'equilibrio economico sono molto più pervasivi e incisivi nell'attività operativa quotidiana dell'amministrazione pubblica in quanto questa produce servizi pubblici, di interesse generale, soggetti, quindi, a maggiori controlli;
- non c'è un elemento che possa costituire un punto di riferimento o di sintesi per la verifica del soddisfacimento di fini istituzionali di lungo periodo, né esiste un elemento la cui misurazione e la cui valutazione sono più semplici da calcolare rispetto ad altri. Anche se storicamente l'aspetto giuridico, a tutela dello Stato di diritto, ha rappresentato il principale elemento di riferimento dell'attività amministrativa pubblica, attualmente esso non è più considerato prioritario rispetto alle esigenze politiche e alle necessità economiche.

Modello logici di funzionamento

Nel contesto italiano, la disciplina economico-aziendale ha da sempre rivolto una certa attenzione alle pubbliche amministrazioni. Già Zappa, uno dei padri fondatori della moderna economia aziendale, precisò che “soltanto per grave incomprendimento si crede di poter limitare l’economia di azienda alla considerazione delle sole aziende di produzione” (Zappa 1957, p. 45), vale a dire delle sole imprese.

L’economia aziendale non studia, infatti, le imprese, ma l’azienda, cioè l’ordine e le regole che presiedono al corretto funzionamento di processi economici, ossia quei processi di produzione e consumo di beni attraverso l’utilizzo di risorse scarse, e che si svolgono all’interno di un istituto, inteso, quest’ultimo, come comunità di soggetti che si associano per soddisfare bisogni specifici.

Modello logici di funzionamento

Ovviamente, però, nei Paesi con ordinamenti giuridici in cui il diritto amministrativo ha una propria sfera autonoma di funzionamento (diverso dal diritto civile) e in particolare in Italia, dove la costituzione stessa afferma che la pubblica amministrazione è organizzata secondo le leggi dello Stato, è evidente che l'aspetto normativo ha storicamente inglobato al suo interno quello economico, depotenziandone le possibilità operative. Ciò in Italia ha rallentato gli studi economici e organizzativi delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, pur a Costituzione invariata, negli ultimi anni, a seguito di diverse riforme attuate, gli aspetti manageriali ed economici del funzionamento delle pubbliche amministrazioni si sono significativamente sviluppati sia nella teoria che nella pratica.

L'ECONOMIA AZIENDALE

- E' complementare all'economia politica
- E' orientata al cambiamento, alla ricerca di modalità migliori di svolgimento dell'attività economica
- Vuole combinare l'innovazione tecnologica con l'innovazione economica
- Vuole contribuire al progresso economico come strumento di progresso civile
- Adotta il principio dell'unitarietà nello studio dei fenomeni aziendali (tutti i tipi di istituti, gestione + organizzazione + rilevazione, contemperamento degli interessi, aggregati aziendali)

DIFFERENZE TRA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E PRIVATA

- Anselmi osserva che: “l’azienda-Comune non rappresenta nulla di nuovo e di veramente diverso dalle altre aziende: essa è una realtà elementare del più generale ordine economico che, attraverso la produzione di alcuni servizi, deve accrescere la ricchezza complessiva della collettività dalla quale riceve i mezzi necessari per la copertura dei costi sopportati, in vista del raggiungimento e del mantenimento del proprio equilibrio economico”
- Parimenti le tecniche manageriali sono in generale considerate valide in sé, indipendentemente dai fini istituzionali.

DIFFERENZE TRA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E PRIVATA

- Differenze date dai vincoli operativi, le condizioni concrete in cui si esercitano le decisioni che dipendono dagli assetti istituzionali, ambientali e dai processi di produzione sviluppati.

Possibili differenze pubblico – privato:

- le diverse finalità istituzionali. L'amministrazione pubblica ha finalità politiche e sociali di produzione di servizi pubblici, l'impresa ha esclusive finalità economiche di remunerazione del capitale investito;
- la diversa distribuzione dei "diritti di proprietà", ripartita tra i cittadini nell'amministrazione pubblica, concentrata su alcuni soggetti nel caso delle imprese;
- le diversità di potere nelle fasi di scambio, spesso sovraordinato nel caso dell'amministrazione pubblica rispetto all'utente/cittadino, di mero scambio tra impresa e cliente;

DIFFERENZE TRA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E PRIVATA

Possibili differenze pubblico – privato:

- il diverso meccanismo di erogazione dei servizi prodotti, cessione o scambio atipico per l'amministrazione pubblica, scambio tipico di mercato per le imprese;
- la maggiore complessità di valutazione dei risultati ottenuti nell'amministrazione pubblica, derivante dall'elevata difficoltà delle finalità perseguite.

Management pubblico e management privato (ovvero amministrazione pubblica e privata) costituiscono manifestazioni diverse e specifiche del medesimo fenomeno, quello che, come diceva Herbert Simon (1958, p. 42) è “l'arte di far le cose”.

DIFFERENZE TRA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E PRIVATA

Ciò che cambia non sono i procedimenti e i metodi dell'amministratore, ma i **processi decisionali**, non, quindi, l'attività di esecuzione.

Tuttavia occorre ricordare che decisione e azione sono due momenti imprescindibili e fortemente interrelati del processo amministrativo. Non solo non esiste uno senza l'altro, ma la decisione agisce costantemente durante l'azione.

Non riconoscere le specificità delle diverse forme di amministrazioni può, in sintesi, portare all'errore sia nella scelta della tecnica utilizzata, che nelle modalità specifiche di sua implementazione.

Nell'approccio del new public management (sviluppato soprattutto nel Regno Unito), al fine di migliorare complessivamente l'efficienza della pubblica amministrazione, si è perseguito l'obiettivo di applicare le stesse tecniche delle imprese private nell'amministrazione pubblica, passando previamente attraverso delle riforme istituzionali che introducessero meccanismi simili a quelli di mercato nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

4 classi di aziende

Istituto	Azienda	Fini	Note
Famiglia	Azienda familiare di consumo e gestione patrimoniale	Soddisfacimento bisogni	
Impresa	Azienda di produzione	Remunerazione del capitale e dei prestatori di lavoro	Istituto e azienda coincidono
Istituti pubblici	Azienda pubblica (azienda composta pubblica)	Produzione e consumo di beni economici (fine aggiuntivo: remunerazione di prestatori di lavoro)	Istituto e azienda non coincidono. La dimensione aziendale è solo una di più
Istituti non profit	Azienda non profit	Produzione di remunerazioni e produzione e consumo di beni	

Azienda pubblica

- Fini: produzione e consumo
- Permanenza, Autonomia e Unitarietà
- Economicità = complessa e multidimensionale
 - Elevata efficienza delle operazioni economiche mediante l'adozione di tecniche progredite di gestione, organizzazione e di rilevazione sia nella produzione di beni sia nella gestione dei tributi;
 - Corresponsione di remunerazioni adeguate;
 - L'imposizione di tributi deve essere ripartita secondo criteri di equità condivisi dalla collettività e non deve servire a coprire inefficienze o spese inutili;
 - La realizzazione di un risultato economico (risparmio o disavanzo) in misura tale che non comprometta la stabilità del sistema economico nel lungo periodo.

ECONOMICITA' COME PERSEGUIMENTO DI FINI

Il principio di economicità si declina in due forme complementari:

1. perseguimento di fini economici istituzionali

imprese: remunerazioni monetarie e di altra specie per i prestatori di lavoro e per i conferenti di capitale di rischio;

famiglie: appagamento dei bisogni delle persone che le compongono;

stato: appagamento dei bisogni di beni pubblici dei cittadini e remunerazione dei prestatori di lavoro;

istituti nonprofit: appagamento dei bisogni di varie categorie di associati e fruitori e remunerazione dei prestatori di lavoro.

2. rispetto simultaneo di un insieme di condizioni di svolgimento dell'attività economica.¹⁵

ECONOMICITA' DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Si ha economicità dello Stato e degli Istituti della P.A. se si realizzano i fini e si rispettano le condizioni seguenti:
 - la produzione e il consumo di beni pubblici “soddisfacenti” per il funzionamento e lo sviluppo sociale ed economico di una collettività;
 - la corresponsione di remunerazioni “adeguate” ai collaboratori e ai finanziatori;
 - l’elevata efficienza delle combinazioni economiche realizzata mediante l’adozione di tecniche progredite di gestione, di organizzazione e di rilevazione;
 - l’imposizione di tributi che siano ripartiti secondo criteri di equità condivisi dalla collettività;
 - l’attuazione di una gestione patrimoniale che produca redditi convenienti;
 - la realizzazione di un risultato sintetico di risparmio o un disavanzo contenuto.

Azienda di produzione – Azienda pubblica

	Azienda di produzione	Azienda pubblica
Fini	Remunerare il capitale e i prestatori di lavoro	Produzione e consumo di beni
Condizione di base	Risorse limitate	
Criterio guida	Razionalità economica	
Indicatori di efficacia	Mono-dimensionali	Pluri-dimensionali
Soggetti centrali	Conferenti di capitale e lavoratori	I cittadini

Chiarimenti terminologici

... diverse accezioni

- Unione europea, stato, regione, provincia, comune sottolineano l'elemento soggettivo (la popolazione) e oggettivo (il territorio) rispetto al quale è possibile identificare interessi relativamente omogenei cui sono correlabili regole, funzioni, poteri e autonomia di esercizio.
- Ente pubblico sottolinea la titolarità di diritti e doveri ovvero l'essere soggetti giuridici
- Azienda pubblica sottolinea il consumo di beni economici scarsi

La Pubblica Amministrazione

- non e' un insieme omogeneo e nemmeno un sistema in senso forte
- essa consta piuttosto di molteplici istituti dotati di fini autonomi riconducibili in modo lato al concetto di interesse pubblico
- esiste uno spazio strategico che ogni istituto pubblico può riempire di propri contenuti
- vi è una estrema complessità e difficoltà nella gestione delle relazioni interistituzionali

Amministrazioni pubbliche

- L'uso plurale del termine sottolinea come il funzionamento di ogni ente- azienda sia differente dagli altri pur in presenza di regole uniformi e di fini della stessa natura.

Aziende e amministrazioni pubbliche

- sottolinea la pluralità;
- ricorda la necessità di tenere ben conto della dimensione economica;
- ricorda la necessità di soffermarsi sulle funzioni istituzionali.

Azienda pubblica



Azienda comune, azienda stato,
azienda senato, azienda Onu



Impresa comune, impresa stato,
impresa senato, impresa ONU

Impresa pubblica

- Impresa di proprietà pubblica
- Deve rispettare tutte le specificità di un'impresa (è un'azienda di produzione)
- Ha una proprietà pubblica

IL PROFILO REDDITUALE E MONETARIO DELLA GESTIONE

- Tutte le gestioni, con i loro “costi” e “ricavi”, concorrono a determinare il risultato dell’impresa. Le due gestioni “attive” (caratteristica e patrimoniale) e le tre gestioni “passive” (finanziaria, assicurativa, tributaria) possono pesare variamente nel determinare l’utile o la perdita.
- Analogamente, tutte le gestioni, con i loro pagamenti e riscossioni, concorrono a determinare i flussi monetari complessivi dell’impresa e la sua solvibilità.
- Il profilo reddituale e il profilo monetario sono strettamente connessi, ma non coincidono.

Classi delle operazioni (Stato)

- Configurazione dell'assetto istituzionale
- Gestione
 - Gestione caratteristica
 - Gestione finanziaria
 - Gestione patrimoniale
 - Gestione tributaria +
 - Gestione assicurativa
- Organizzazione
- Rilevazione

LE CARATTERISTICHE DI FONDO DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

la finalità della pubblica amministrazione è quella di soddisfare interessi di carattere collettivo, ovvero interessi pubblici. **In questo senso, l'amministrazione pubblica è costituita per servire gli interessi della collettività.** Nel concreto agire dell'amministrazione, può essere talvolta difficile stabilire con la dovuta chiarezza quale sia l'interesse pubblico, ma certo non si può disquisire sul fatto che esso costituisca il principio costante, verso il quale un amministratore pubblico deve confrontarsi nello svolgimento della sua azione. L'interesse pubblico è quello che pertiene, in linea di principio, alla comunità nazionale o locale ed è concretamente valutato dalle norme di diritto positivo.

LE CARATTERISTICHE DI FONDO DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

l'interesse pubblico è individuato dall'ordinamento attraverso due momenti essenziali:

- a. l'individuazione del soggetto preposto alla cura di detto interesse (nuova istituzione pubblica o istituzione già esistente);
- b. l'attribuzione di determinati poteri al soggetto precedentemente individuato.

LE CARATTERISTICHE DI FONDO DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

- Per soddisfare gli interessi pubblici la PA basa la sua opera e il suo potere su:
 - la proprietà pubblica;
 - la sovranità statale che legittima l'utilizzo di un potere coercitivo;
 - un rapporto fiduciario tra amministratori e cittadini, il quale rende necessario che i primi “rendano conto” ai secondi del loro operato (accountabilty).

Conseguenze proprietà pubblica

- i processi economici dell'amministrazione pubblica si differenziano da quelli dell'amministrazione privata in relazione alla diversa concentrazione della proprietà, diffusa nel primo caso e concentrata in alcuni soggetti nel secondo.
- “il comportamento messo in mostra da ogni singola organizzazione è diverso, non perché gli obiettivi ricercati dalle organizzazioni con la medesima forma sia diverso, ma perché, invece, anche quando gli obiettivi sono gli stessi, sono diversi i sistemi di incentivi e di penalizzazioni a cui sono messi di fronte coloro che sono impiegati nelle organizzazioni, o ne sono i proprietari”

Conseguenze proprietà pubblica

- una delle differenze fondamentali tra proprietà pubblica e proprietà privata è data dall’**“incapacità di un proprietario pubblico di vendere la sua quota della proprietà pubblica”**, cosa che, invece, può fare benissimo un titolare di diritti di proprietà privata il quale può vendere o acquistare senza alcun problema quote di proprietà di altre imprese.

Conseguenze proprietà pubblica

Questo determina:

- diminuisce il grado di dipendenza tra azioni del soggetto e la sua ricchezza individuale;
- diminuisce il livello di specializzazione della proprietà;
- si separa la proprietà dal controllo;
- i costi di ogni decisione ricadono in misura minore che in regime di proprietà privata su colui che le ha assunte.

Conseguenze proprietà pubblica

- In particolare, per quanto concerne gli incentivi è evidente che lo stimolo all'azione di chi sviluppa processi amministrativi pubblici non può essere basato solamente su aspetti connessi alla ricchezza individuale, anzi tali stimoli spesso hanno come fonte principale gli incentivi ideali di contributo al progredire della società e alla ricerca di potere.

Conseguenze proprietà pubblica

diminuisce il grado di dipendenza tra azioni del soggetto e la sua ricchezza individuale:

- si pone la necessità di creare un sistema di penalizzazioni nel settore pubblico caratterizzato da una regolazione autonoma.
- attivare sistemi istituzionali che attutiscano il rischio di un “cattivo governo”.

Al “costo” indotto dalla debolezza della penalizzazione per gli errori effettuati dal decisore pubblico, si associa il costo del controllo e della procedimentalizzazione dell’attività decisionale al fine della controllabilità della medesima (per esempio procedure per le gare di appalto ecc.)

Conseguenze proprietà pubblica

si separa la proprietà dal controllo (tra proprietà dei cittadini e controllo degli amministratori):

1. il management pubblico, similmente a quanto avviene per i chief executive officer (Ceo) delle grandi public company, orienta i propri obiettivi **verso ciò che gli garantisce una nuova nomina**, piuttosto che verso altri obiettivi, magari teoricamente più importanti per lo sviluppo aziendale, ma di fatto più controversi e difficilmente utili al fine della creazione di un consenso complessivo verso la sua riconferma;

2. **il consenso elettorale** (ovvero la fiducia del cittadino amministrato) rispetto a un programma costituisce una risorsa prioritaria per un'efficace amministrazione pubblica, in quanto orienta in modo sinergico management pubblico e beneficiari verso obiettivi comunemente condivisi.

Conseguenze proprietà pubblica

si separa la proprietà dal controllo (tra proprietà dei cittadini e controllo degli amministratori):

chi amministra la “cosa pubblica” necessita di avere e mantenere la fiducia degli amministrati per essere messo in condizioni di operare in modo autonomo. A tal fine deve dimostrare di essere “affidabile” e, quindi, di essere in grado di mantenere le promesse fatte, tipicamente scritte nel programma elettorale.

Tuttavia, è evidente che gli obiettivi politici, anche se scritti in un programma elettorale, sono strutturalmente ambigui e di difficile valutazione.

Proprio per questo motivo, per il management pubblico, è necessario trovare il modo di “render conto” dell’ operato.

Conseguenze proprietà pubblica

Questa condizione di “fiducia” tra amministratore e amministrato naturalmente varia a seconda delle condizioni culturali e sociali in cui opera l’amministratore pubblico.

In condizioni socio-economiche evolute e in cui il senso civico della popolazione, vale a dire la sua sensibilità rispetto alla proprietà pubblica, è elevato, la fiducia si basa essenzialmente sull’accountability, cioè sulla capacità di rendere conto di ciò che si è fatto rispetto a quanto promesso.

In condizioni socio-economiche arretrate, o laddove il senso civico della popolazione è basso e, quindi, la “cosa pubblica” è considerata “cosa di nessuno”, vengono a mancare le condizioni operative o gli orientamenti culturali al controllo dell’agente (l’amministratore pubblico) da parte del mandatario (il cittadino). Il rapporto “fiduciario” viene mantenuto attraverso la gestione diretta del potere da parte dell’amministratore pubblico e da rapporti di tipo clientelare con i singoli amministrati.

Conseguenze proprietà pubblica

diminuisce il livello di specializzazione della proprietà (non è possibile scambiare “quote di proprietà” tra persone in relazione alle attitudini e agli interessi personali. Tutti, quindi, partecipano (in modo più o meno attivo) all’attività pubblica e ne godono (in modo più o meno intenso) i frutti.

1. Non sono possibili forme di scambio di merci o servizi attraverso prezzi formati dall’incrocio tra domanda e offerta di mercato (scambio tipico). In altri termini, la proprietà pubblica modifica il sistema di cessione dei beni e servizi prodotti, generando forme di scambio atipico, cioè diverso da quello tipico di mercato.

l’azienda pubblica è un’azienda “erogatrice” oppure “composta” al suo interno sia da processi di produzione che di consumo.

Conseguenze proprietà pubblica

diminuisce il livello di specializzazione della proprietà
Conseguenze:

- il miglioramento della qualità dei servizi non ha un effetto economico positivo sulla gestione;
- la debolezza dei meccanismi di selezione della domanda e il venire meno della percezione economica del servizio può generare distorsioni nei consumi, in particolare con lo sviluppo di richieste di prestazioni al di là di quanto effettivamente necessario;
- i meccanismi di selezione della domanda diversi dal prezzo (selezione all'accesso, razionamenti ecc.) possono generare effetti negativi sul consenso sociale o sulla percezione della qualità del servizio;
- la mancata correlazione tra costi e ricavi rende più complessa la valutazione delle performance in termini economici;
- la correlazione fra tributi versati e bisogni soddisfatti agisce in modo indiretto, per cui la valutazione del valore prodotto dall'amministrazione pubblica ha effetti di tipo politico e si sviluppa spesso in modo conflittuale.

Conseguenze proprietà pubblica diminuisce il livello di specializzazione della proprietà

2. L'impossibilità da parte dei singoli di acquisire e accumulare quote di proprietà pubblica e, nel contempo, l'impossibilità di generare scambi di mercato, non consente a coloro che operano nella pubblica amministrazione di appropriarsi del plusvalore generato attraverso la produzione e la cessione di beni e servizi, sia perché non hanno diritti di proprietà accumulati, sia perché il valore generato non è monetizzato da scambio tipico.

Da ciò deriva il fatto che diminuisce, rispetto a un contesto di proprietà privata, il grado di **dipendenza tra le azioni del soggetto e la sua ricchezza individuale.**

L'assenza di rischio imprenditoriale non rende possibile l'accumulazione del profitto e **le forme retributive sono connesse solo all'erogazione di lavoro (remunerato con le diverse forme stipendiali) da parte degli individui.**

Sovranità e potere coercitivo

- L'amministrazione pubblica deriva i suoi poteri dallo Stato, organizzazione pubblica sovrana che, in quanto tale, esercita il potere di governo su tutta la collettività insediata sul territorio, per propria forza e senza derivarne altra investitura o legittimazione.
- Chi esercita l'attività amministrativa pubblica lo fa in virtù di poteri conferiti dallo Stato e ha, quindi, dei limiti alla sua discrezionalità. L'attività pubblica è "servente" alla collettività secondo modalità determinate da leggi dello Stato e non attraverso decisioni autonome dei singoli soggetti che operano per conto dello Stato stesso.
- Il fatto che chi amministra la cosa pubblica debba servire la collettività **gli conferisce poteri, talora, coercitivi nei confronti dei singoli soggetti portatori di interessi particolari.**

Conseguenze della sovranità

- le funzioni e i servizi svolti nell'amministrazione pubblica sono attività doverose e non liberamente scelte, predefinite da leggi (l'azione amministrativa non è quindi completamente libera);
- l'origine unitaria dei poteri dello stato fa sì che l'attività amministrativa sia necessariamente articolata in una numerosità di organizzazioni/istituzioni pubbliche, più o meno specializzate e poste in relazione tra loro (l'azione della pa si sviluppa all'interno di un sistema pubblico costituito da enti tra loro debolmente connessi);
- il potere sovrano dello Stato può dotare l'attività amministrativa di potere coercitivo nei confronti di portatori di interessi particolari, laddove ciò sia necessario per la tutela degli interessi generali primari rispetto ad altri interessi di livello inferiore (occorre quindi che l'azione della PA sia formalizzata e controllata al fine di evitare abusi).

Conseguenze della sovranità

Funzioni

per funzione si intende la responsabilità attribuita dalla legge a determinati soggetti pubblici, che si estrinseca nell'esercizio di poteri amministrativi e di compiti finalizzati allo sviluppo di interventi idonei a soddisfare una specifica area di bisogni. Funzioni pubbliche tipiche sono la difesa, la tutela del territorio, l'istruzione, l'assistenza sociale ecc.

Servizi

il servizio è l'insieme delle attività giuridiche e le prestazioni tecniche materiali, svolte in regime pubblico o privato in modo diretto o indiretto, necessarie per assolvere concretamente le funzioni attribuite all'istituzione pubblica.

Conseguenze della sovranità

- le istituzioni pubbliche possono e devono agire impostando determinate strategie aziendali, le quali hanno alcune limitazioni nella definizione dei fini aziendali, ma molte meno nelle modalità di perseguimento di tali fini.
- la complessità relativa all'attività amministrativa pubblica ha storicamente reso necessario istituire una pluralità di soggetti pubblici titolari di specifiche funzioni, posti in relazione tra loro, con la conseguente necessità di attivare i relativi meccanismi di coordinamento e controllo. In questo senso, dal punto di vista soggettivo, l'attività amministrativa pubblica è inevitabilmente suddivisa tra una pluralità assai vasta di enti, i quali costituiscono il "sistema pubblico" o il "settore pubblico".

Conseguenze della sovranità

- Il sistema pubblico è un insieme debolmente connesso di istituzioni autonome, dotate di personalità giuridica pubblica o privata, a cui lo Stato delega il soddisfacimento di interessi pubblici. Ogni ente pubblico, infatti, essendo dotato di propri livelli di autonomia ha spazi di azione indipendenti anche qualora posto in relazione gerarchica con altri enti cosiddetti sovraordinati.
- tra gli enti, nel caso di sovrapposizione totale o parziale di funzioni, si sviluppano le attività amministrative in modo collaborativo o in modo competitivo, in funzione del livello di legittimazione ricercato nei confronti dei propri interlocutori, ovvero delle convenienze poste in essere dal sistema istituzionale rispetto alla distribuzione delle risorse economiche necessarie al loro funzionamento.

Conseguenze della sovranità

Nell'ambito di tale spazio d'azione, le relazioni tra gli enti possono essere di tipo verticale oppure orizzontale.

Le relazioni di tipo verticale possono essere in generale di:

- a. autonomia. Es. le regioni, i comuni e le province, In senso lato, sono autonome anche le cosiddette “autonomie funzionali” come le università;
- b. dipendenza. Un'istituzione pubblica è dipendente da un'altra (tipicamente lo Stato o altro ente esponenziale come le regioni o le autonomie locali) quando ne costituisce un'articolazione organizzativa. In questo senso, una prefettura ha un rapporto di dipendenza con il ministero degli Interni;

Conseguenze della sovranità

Le relazioni di tipo verticale possono essere in generale di:

- c. strumentalità. Un'istituzione pubblica è strumentale di un'altra quando persegue le stesse finalità dell'ente a esso superiore sulla base di piani e programmi autonomamente definiti;
- d. indirizzo e coordinamento. Due istituzioni sono tra loro sostanzialmente indipendenti, ma una ha poteri di indirizzo rispetto un'altra, al fine di garantire la legittimità dell'azione.

Conseguenze della sovranità

In senso orizzontale le relazioni tra enti pubblici concernono:

a. la co-partecipazione a medesimi procedimenti amministrativi o servizi pubblici, quando diversi enti intervengono, ognuno con competenze proprie allo sviluppo di un procedimento specifico nei confronti di uno stesso soggetto o nella produzione di un determinato servizio pubblico.

b. la sovrapposizione di intervento, quando due o più enti, nel perseguire le proprie finalità istituzionali intervengono, in modo indipendente l'uno rispetto all'altro, su uno stesso soggetto;

c. la cooperazione, quando più enti si coordinano volontariamente con diversi strumenti, fino ad associarsi, per produrre determinati servizi in modo comune. È questo, per esempio, il caso dei servizi associati tra piccoli comuni.

Conseguenze della sovranità

L'azione coercitiva:

- a. tanto più l'azione amministrativa è coercitiva, tanto più deve essere formalizzata;
 - Il potere amministrativo si esercita attraverso un procedimento inteso, in senso generale, come una serie coordinata e collegata di atti e di fatti imputati a organi e soggetti diversi tendenti, nel loro insieme, alla produzione di un effetto giuridico.

b. in presenza di potere coercitivo i due aspetti tipici dell'attività amministrativa pubblica, l'aspetto tecnico-giuridico e quello economico, prendono entrambi forte rilevanza operativa.

Ogni disgiunzione tra i due elementi crea situazioni di inefficacia amministrativa, per esempio:

- a. si pone attenzione agli aspetti formali, ma non si curano in modo adeguato gli aspetti sostanziali;
- b. elementi formali, anche di piccola rilevanza, possono bloccare attività economiche molto importanti per entità o interessi in gioco.

Conseguenze della sovranità

L'azione coercitiva:

- **Importanza del tempo:** la necessità di formalizzazione modifica i tempi e i ritmi dei processi produttivi, creando forti incentivi a un loro allungamento; è necessario che l'attività da svolgere sia svolta con la massima cura formale e sostanziale. Il tempo di erogazione del servizio, quindi, è diventato sempre più elemento di non qualità dei servizi pubblici, con forti potenzialità di delegittimazione della pubblica amministrazione stessa.
- **I costi interni**
- **Modifica del sistema di servizio:** cuore del servizio ed elementi periferici. Nel caso in cui il servizio abbia un elemento di coercizione, spesso il cuore del servizio si sdoppia e occorre armonizzare gli aspetti coercitivi formali con gli aspetti più tipici di servizio, in relazione a diverse categorie di utenza diretta e indiretta.

Conseguenze della sovranità

L'azione coercitiva:

Quando si deve sviluppare un servizio con componente autoritativa occorre fare attenzione a una serie di punti critici, quali:

- nell'ambito del contenuto, individuare correttamente il rapporto tra i due elementi centrali del servizio e gestire tali aspetti in modo differenziato, ma coerente;
- bilanciare le esigenze tra le diverse categorie di utenza;
- rendere coerenti i diversi componenti del sistema di erogazione dei due cuori del servizio, evitando ambiguità e di creare tensioni tra essi;
- esplicitare le regole e i principi di intervento in modo da dare l'idea di un'amministrazione affidabile, sensazione che viene sicuramente meno quando tra l'elemento coercitivo e quello di servizio non vi è coerenza.

Accountability

- La necessità di tutelare gli interessi della collettività attraverso un'azione dotata di forte potere (dovuto alla proprietà pubblica e al potere sovraordinato di cui dispone) rende necessario che il rapporto tra cittadino e PA sia basato su un forte rapporto fiduciario
- Il consenso in termini di fiducia del cittadino nei confronti della p.a. costituisce un obiettivo e un vincolo fondamentale per il corretto funzionamento della PA stessa.

Accountability

- l'amministrazione pubblica, per essere "accountable", deve spiegare o giustificare ogni sua azione o comportamento.
- differenti dimensioni dell'accountability:
 - politica;
 - manageriale;
 - giuridica;
 - professionale.

Accountability

Accountability politica:

due modelli di accountability di tipo politico:
quella degli eletti nei confronti degli elettori e
quella degli organi esecutivi (governo,
sindaco e giunta comunale ecc.) nei
confronti delle assemblee elettive
(parlamento, consiglio comunale ecc.).

Accountability

Accountability manageriale:

Tradizionalmente questa forma di accountability si risolveva attraverso la gerarchia interna.

Necessità di accountability anche nelle relazioni interne verso l'esterno, cioè nei rapporti con l'amministrato.

L'accountability manageriale è un fondamentale prerequisito per l'accountability politica in quanto, affinché il cittadino e le imprese possano essere correttamente informati circa la tutela dei loro interessi, è importante che dispongano di dati e informazioni attendibili

Accountability

Accountability giuridica:

L'amministrazione pubblica, deve rendere conto delle sue azioni agli organi che esercitano la funzione giurisdizionale a tutela dello Stato di diritto.

I politici, i dirigenti e gli altri dipendenti della pubblica amministrazione sono obbligati, in ogni momento, a rendere conto all'autorità giudiziaria amministrativa, contabile, civile o penale circa la legittimità, l'appropriatezza e la razionalità dei propri atti

Accountability

Accountability professionale:

un professionista, rende conto alla sua associazione professionale sulla sua attività o sulla sua condotta, al fine di autovalutare le sue capacità o di mantenere la sua permanenza all'interno della comunità professionale o scientifica.

Molte attività pubbliche sono a forte contenuto professionale e l'amministrazione pubblica, in molti casi, è quasi un monopsonista nel mercato del lavoro di alcune specifiche professionalità quali insegnanti, medici ecc.

Accountability

- Per rispettare la caratteristica di essere accountable la pa deve essere:
 - Trasparente
 - Rendicontare tutto ciò che fa
 - Fare partecipare il più possibile i cittadini

Accountability

Tra gli elementi di difficoltà dello sviluppo di efficaci sistemi di accountability:

- a. la complessità delle informazioni da processare.
- b. il vantaggio del “tempo pieno”.
- c. l’esistenza di un circolo vizioso dei controlli.
- d. la sovrapposizione di competenze.
- e. le carenze di indirizzo politico.
- f. l’ampiezza delle attività svolte.

Le caratteristiche delle PA

Conseguenze operative

- Gli aspetti caratteristici della pa fanno sì che in essa sia complesso in particolare:
 - Gestire gli equilibri economici
 - Focalizzare le strategie
 - Verificare i risultati effettivi e non formali
 - Mantenere assetti organizzativi equilibrati rispetto alle esigenze produttive
 - Tenere conto delle diverse dimensioni (giuridiche, politiche, economiche) dell'agire pubblico

I principali aspetti critici del management pubblico

- la creazione di assetti istituzionali che favoriscano l'azione amministrativa anche secondo logiche economiche;
- la capacità di elaborazione di politiche e strategie aziendale in grado di creare valore e di allineare tale decisioni strategiche alle decisioni operative;
- la produzione di informazioni non ambigue circa le attività svolte e i risultati raggiunti e la relativa possibilità di misurare, valutare e comunicare le performance ottenute;
- la creazione di condizioni organizzative che consentano di dare corretti incentivi e responsabilità al personale;

Assetti istituzionali

- *essere democratici.* Si reputa che più un assetto istituzionale è democratico più genera decisioni equilibrate e di valore. Un assetto istituzionale è democratico quando dà vita a un processo decisionale svolto nell'interesse degli amministrati;
- *essere orientati agli aspetti economici.* Vale a dire che l'assetto istituzionale deve garantire processi decisionali che tengano conto in modo adeguato dei vincoli di bilancio e dei relativi equilibri economici;
- *attivare un corretto sistema di controllo sociale.* Non vi è equilibrato sistema di governo senza un efficace sistema di controllo (sia interno che esterno). Occorre, di conseguenza, che nel sistema pubblico si sviluppi un efficace sistema di controllo.

Assetti istituzionali

- Il controllo deve essere:
 - esercitato nell'interesse dei governati,
 - forte abbastanza da fare in modo che le minoranze si adeguino alla volontà delle maggioranze,
 - efficiente, e allo stesso tempo non distrugga l'efficienza delle istituzioni o degli oggetti regolati,
 - non eccessivamente coercitivo utilizzando tutti gli incentivi tipici ai quali gli individui sono sensibili (speranza di premi, paura di punizioni, creazione di una sempre maggiore coesione, ecc.),
 - semplice abbastanza da potere essere facilmente compreso, anche tenendo conto delle credenze condivise,
 - guidato dall'esperienza e in gran parte sperimentale e adattabile.

L'allineamento tra decisioni strategiche e decisioni operative

- Le attività di gestione della pubblica amministrazione si trovano a essere soggette a logiche decisionali diverse che devono trovare sintesi amministrative codificate, in quanto occorre costantemente rendere tra loro coerenti logiche politiche e logiche tecniche, formulando le decisioni in modo formale stante la necessità di trovare equilibri e autorizzare le diverse attività.

I processi decisionali delle PA

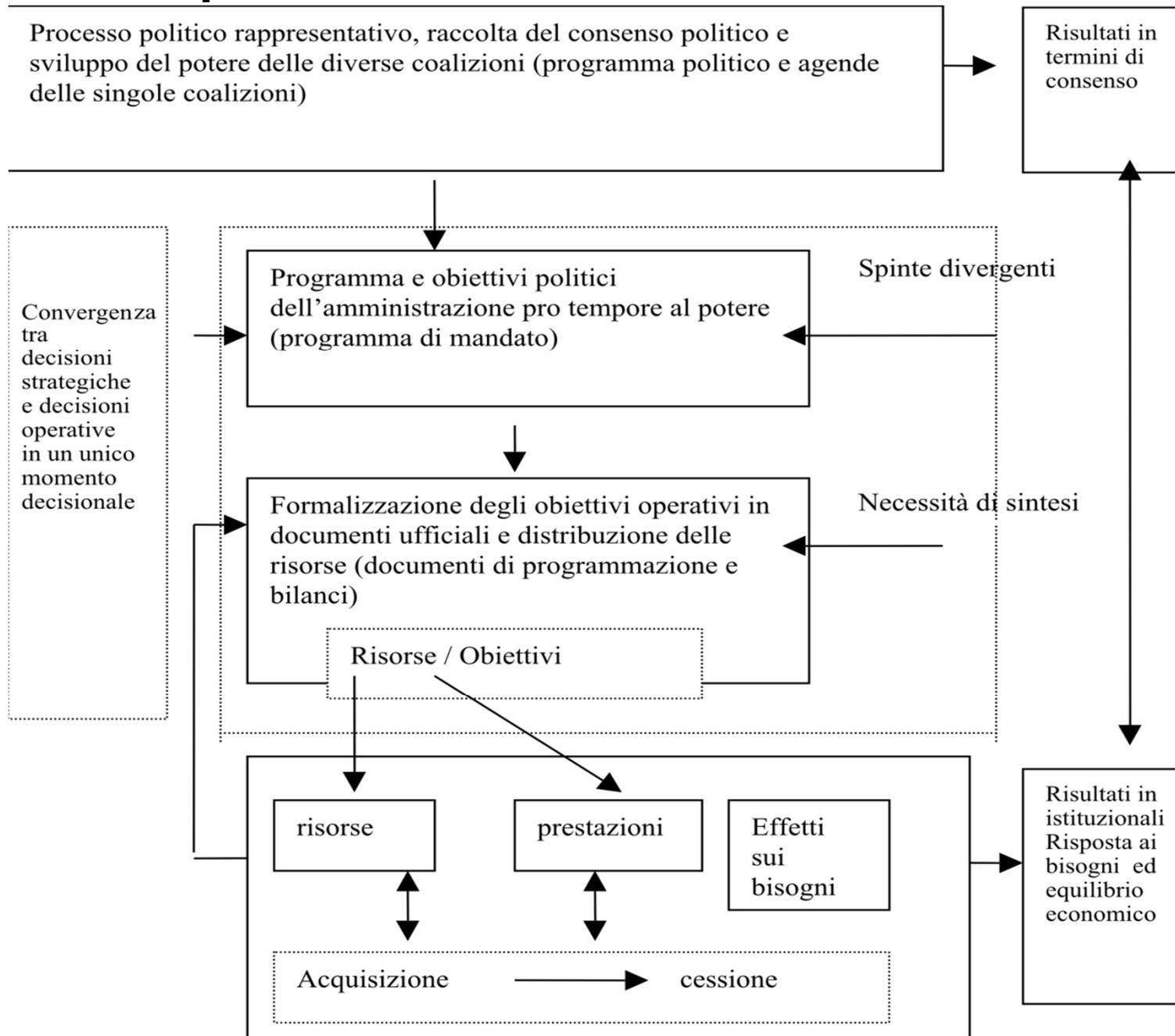
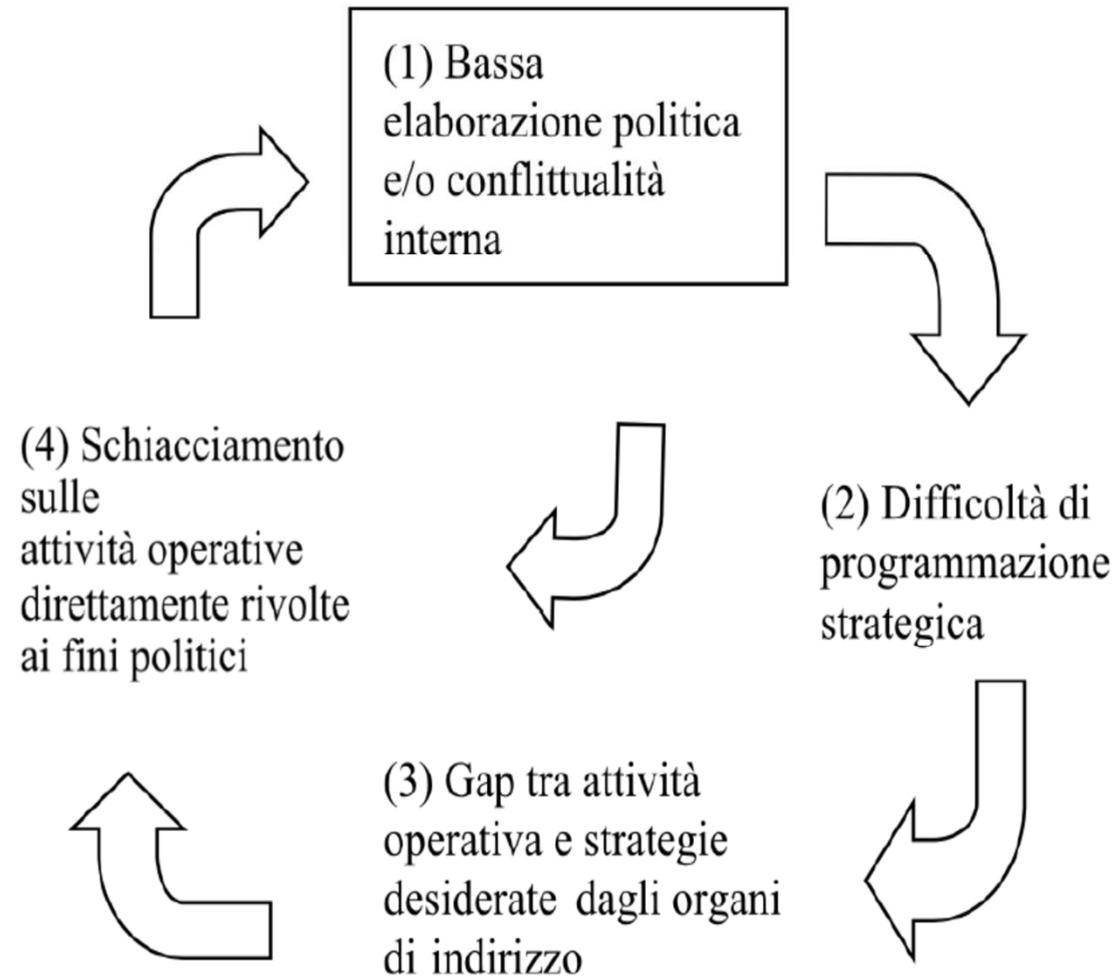


Figura 2 – Il corto circuito della programmazione strategica



Rapporto politica burocrazia

- Modello monistico “*spoil sistem*”,
- le strutture e le risorse dell'apparato pubblico sono concepite come strumenti dei vertici politico-istituzionali. Il politico è infatti allo stesso tempo il terminale di un processo di aggregazione del consenso e l'origine del potere di amministrazione dell'azienda pubblica; esso è quindi legittimato al controllo dei comportamenti devianti del burocrate;
- vi è una sostanziale impossibilità di distinguere con chiarezza il confine tra fini e mezzi, vale a dire tra obiettivi politici e azioni gestionali necessarie a raggiungerli. Ciò porta all'affermazione del ruolo tecnico come strumentale (piuttosto che interfunzionale come nel caso del tecnico *partisan official*) ed esecutivo;
- la professionalità della dirigenza è di tipo manageriale, non vi sono quindi forme spinte di *spoil sistem* in quanto la dirigenza, benché politicamente connotata, deve soprattutto essere altamente professionale. La dirigenza assume in tal senso anche ruolo di *decision maker* nei confronti dell'ambiente e nel processo politico.

- Modello dualistico

Esiste, in alternativa a esso, un secondo approccio, quello dualistico. In esso, in ossequio a un'idea di Stato di diritto e di equilibrio tra poteri, il dirigente non è più agente dell'eletto, ma i due soggetti fungono entrambi da agenti della collettività, naturalmente con ruoli diversi in modo da creare rapporti equilibrati e sinergici basati sulla reciproca autonomia.

L'art. 4 del D.lgs. 165/01 recita:

- 1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:
 - a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
 - b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;
 - c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;
 - d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;
 - e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni;
 - f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;
 - g) gli altri atti indicati dal presente decreto.
- 2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.
- 3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.
- 4. Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro.

Modalità pratiche di gestione della relazione tra politica e burocrazia

- la creazione di un apparato burocratico dirigenziale “omogeneo” socialmente e culturalmente alla politica.
- la creazione di un sistema di *spoil sistem* per il quale i vertici burocratici sono composti da personale politico, che ha la fiducia dell'amministratore e dura in carica quanto l'amministratore stesso;
- l'incremento della flessibilità nell'assegnazione degli incarichi dirigenziali, vale a dire introduzione di forme di flessibilità nel mercato interno del lavoro della dirigenza.
- la separazione tra gli apparati politici e gli apparati tecnici attraverso soluzioni istituzionali. È questa una sorta di variante forte del caso precedente relativo agli incarichi. In tal caso, infatti, gli incarichi non sono riferiti tanto alle funzioni interne all'istituzione pubblica, ma a istituzioni strumentali di essa, come possono essere le agenzie, le imprese pubbliche ecc. Il caso più eclatante di questa forma di assetto pubblico è stata la riforma *next step* inglese che, sostanzialmente, ha riformato il sistema pubblico attraverso lo sviluppo di agenzie al cui comando sono stati posti manager con un preciso mandato tecnico assegnato loro dai ministri.

La produzione di informazioni non ambigue

- La difficoltà di valutazione dei risultati e le diverse tipologie di attività svolte rendono il sistema delle amministrazioni pubbliche difficilmente valutabili.
- Ma occorre farlo se no manca una leva fondamentale per il governo delle aziende

Tipologie di attività

- Gli interventi dell'amministrazione pubblica, pur essendo assai vari, sono classificabili in tre categorie generali:
 - amministrativo/autoritativi;
 - allocativi in base a programmazione degli interventi;
 - produzione diretta o indiretta di servizi.

Tipologia dell'attività	Caratteristiche organizzative	Livello di "autorità" esercitato	Aspetti finanziari	Piani di valutazione privilegiati
Amministrativo- autoritativi	Standardizzabile	Elevato	Spesa di funzionamento	Equità
Allocazione delle risorse sul programma di intervento	Basata su esperti	Medio	Spesa di trasferimento	<i>Outcomes e sviluppo interno</i>
Produzione diretta o indiretta di servizi	Standardizzabile a valle (output) e/o a monte (professionisti)	Basso	Spesa di funzionamento o o trasferimento	Competitività, qualità, sviluppo

La creazione di condizioni organizzative che consentano di dare corretti incentivi e responsabilizzazione al personale

- *la necessità di regolare in modo esplicito i sistemi di reclutamento ed altre procedure di gestione del personale.*
- *la difficoltà di utilizzo di sistemi di retribuzione espliciti.*

Questi elementi tendono ad abbassare la motivazione implicita che peraltro dovrebbe essere significativa nei lavoratori pubblici