

Programmazione e controllo delle aziende pubbliche.

Il percorso di riforma del settore pubblico italiano. Le teorie di riferimento.

Materiale per lo studio

F.Di Mascio, A. Natalini, Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca, il Mulino, 2022 da p. 69 a 102.

Letture di riferimento disponibili nel materiale di approfondimento.

Giovanelli, L. (2013). Le amministrazioni pubbliche tra autonomia e vincoli di sistema. Azienda Pubblica, 26(3), 293–307.

Osborne, S. P. (eds). (2010). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge, 2010 (pagine 1 – 13)

Sommario

- ▶ Il modello manageriale nelle aziende pubbliche

Introduzione

- ▶ Focus dottrinale: le teorie che hanno orientato le riforme del sistema pubblico

Le teorie di riferimento per la riforma dei sistemi pubblici

Il settore pubblico è stato oggetto di più interventi di cambiamento diretti a **reformare strutture e processi di funzionamento** a partire da fine anni settanta/inizio anni ottanta del ventesimo secolo fino a giungere ad oggi.

Il dibattito sulle riforme del settore pubblico è stato orientato negli anni da teorie di riferimento. Si parla anche di **quasi paradigmi** (I paradigmi nel senso teorizzato da Kuhn per spiegare l'evoluzione della conoscenza sono rari. Si tratta del complesso di modelli esplicativi e regole metodologiche che caratterizza una comunità scientifica, che avvengono a conclusione di un lungo processo in cui si colgono criticità, anomalie non spiegate dalle teorie dominanti e si affermano nuove teorie determinando «rivoluzioni scientifiche»)

I **quasi paradigmi (o teorie)** vengono elaborati dagli studiosi per spiegare le traiettorie di cambiamento in paesi nei quali si sono affermate nuove idee per riformare strutture e funzionamento dei sistemi pubblici. Essi vengono poi usati per orientare i processi di riforma. Nel pubblico vecchie e nuove teorie possono convivere.

Si possono individuare:

la old public administration (OPA) ; il new public management (NPM); il new weberian state (NWS); la public governance o new public governance (NPG); il new public service (NPS); l'open government (OG).



Il paradigma della old public administration

- ▶ Le diverse correnti teoriche che hanno delineato le riforme del settore pubblico nella seconda metà del Novecento presentavano, quale elemento di comunanza, la volontà di superare il paradigma della old public administration.
- ▶ Questo era identificato con il **modello burocratico** descritto da Weber e riconducibile a una serie di elementi (verticalità della gerarchia, rigidità, centralità delle regole) che ne descrivevano i confini per contrastare clientelismo, inefficienza, corruzione. In Italia, fin dall'Unità, sotto l'influsso delle teorie della *old public administration* fondate su una visione burocratica e centralistica dello Stato, si afferma un modello di centralizzazione dell'amministrazione pubblica nello Stato
- ▶ Elementi cardine del **modello ortodosso di old public administration**
 - ▶ *la dicotomia politica - amministrazione*
 - ▶ *l'approccio manageriale scientifico*
 - ▶ *la centralità del budget*
 - ▶ *la gestione "scientifica" del personale*
 - ▶ *la burocrazia neutrale e professionale che applica un corpo di regole in modo rigido*
 - ▶ *una corposa normativa amministrativa*

(v. VWS Sayre, *Premises of Public Administration: Past and Emerging*, 2015.

Dalla old public administration al new public management

Tra la fine anni settanta inizio anni ottanta del novecento, le teorie e gli strumenti OPA dimostrano limiti, non consentendo di rispondere ai bisogni complessi che provengono dalla collettività (salute, istruzione, etc).

Alcuni Paesi quali gli Stati Uniti (con Reagan) e il Regno unito (con Thatcher) avvertono le «strutture burocratiche pubbliche» come costose, poco efficienti, incapaci di rispondere alle richieste dei cittadini rispetto ai servizi forniti dai privati. In questi paesi vengono avviate politiche per costruire un modello di pubblica amministrazione ispirato da logiche di mercato.

Questo nuovo approccio è fondato sull'idea di un cambiamento basato:

- sul valore dell'**autonomia e della responsabilità**,
- sui concetti chiave di **efficacia ed efficienza** nell'utilizzo delle risorse,
- sull'introduzione di **figure manageriali**,
- sul superamento del **controllo burocratico**,
- sull'enfasi posta sul **controllo manageriale**.

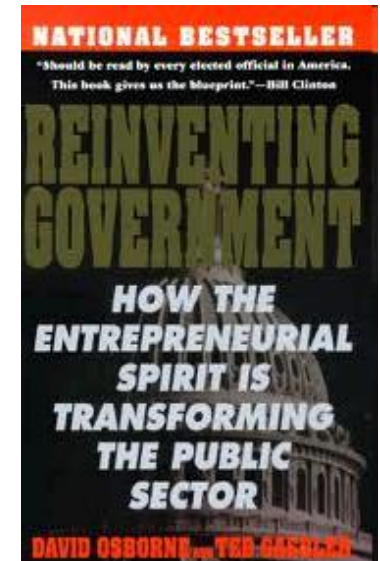
In applicazione di queste teorie vengono, tra l'altro, introdotte nel sistema pubblico logiche competitive, meccanismi di quasi-mercato, strumenti di performance budgeting.



I “cavalli di battaglia” del New public management

Il principi che negli anni Ottanta e Novanta del Novecento orientano i processi di riforma e le soluzioni operative in Italia sono:

- a) la privatizzazione di enti pubblici;
- b) l'esternalizzazione di attività a privati;
- c) l'introduzione di forme di concorrenza per il mercato;
- d) affermazione del ruolo regolatore delle istituzioni pubbliche
- e) l'adozione di logiche competitive e di quasi-mercato;
- f) l'adozione di logiche e strumenti manageriali.
- g) il performance management e la riforma dei controlli .




I componenti dottrinali del NPM (Hood, 1991)

Componente dottrinale	Obiettivo	Ratio
Management professionale che ha precisa missione	Favorire l'emersione di un management libero di gestire, visibile ed identificabile	La visibilità del manager pubblico, unitamente alla chiara definizione dei compiti favorisce l'accountability
Utilizzo di standard e di misure di performance esplicite	Definire obiettivi, target ed indicatori con misure chiare, oggettive e di tipo quantitativo	La chiarezza degli obiettivi e l'oggettiva misurabilità sono condizioni basilari per l'accountability
Enfasi sul controllo dei risultati	Favorire l'allocazione di risorse e di incentivi in base alle performance	Porre in primo piano i risultati piuttosto che le procedure
Divisione delle unità pubbliche, ciascuna con una propria missione istituzionale	Superare la visione "monolitica" della P.A. a favore di unità separate e più specializzate	Creare unità più gestibili alla ricerca di maggiore efficienza e capaci di utilizzare contratti o altre forme di rapporto sia con unità interne al settore pubblico che con soggetti esterni
Ricerca di maggiore competizione nel settore pubblico	Favorire l'utilizzo di contratti a termine e limitazione della stabilità delle posizioni	Una superiore "rivalità" favorisce migliori risultati
Stress sulle tecniche manageriali derivate dal settore privato	Superare l'etica previgente (burocratica, gerarchica) a favore di maggiore flessibilità	Gli strumenti e le tecniche hanno dimostrato la loro efficacia nel settore privato
Stress sull'efficiente utilizzo delle risorse	Ridurre l'utilizzo inefficiente delle risorse, ridurre i costi e gli sprechi.	L'attenzione all'efficienza dell'attività svolta dal settore pubblico permette di ridurre il consumo di risorse e i costi correlati ("do more with less")

L'estensione del paradigma aziendale alle amministrazioni pubbliche

Si ritiene che **le logiche aziendali** orientate ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità **favoriscano il raggiungimento durevole delle finalità istituzionali delle aziende pubbliche** nella misura in cui sappiano interagire con i vincoli ed i condizionamenti associati al sistema istituzionale e politico che connotano la sfera pubblica, per offrire soluzioni *non ottimali in senso assoluto* ma capaci realisticamente di apportare un *miglioramento nel benessere della comunità*, di **creare valore pubblico**.



Le critiche al NPM

Fin dai primi anni Novanta tuttavia le teorie formulate nell'ambito del NPM evidenziano le prime criticità e progressivamente matura la convinzione che **le peculiarità del contesto pubblico e le differenze rispetto a quello del libero mercato** rendano inadeguata l'applicazione acritica dei principi e degli strumenti tipici delle riforme neomanageriali.

La letteratura tra le criticità evidenzia:

- l'eccessiva **frammentazione organizzativa** che diviene elemento di rigidità. Il NPM ha prestato scarsa attenzione alle forme di coordinamento inter-organizzativo tra unità autonome, utili a governare la complessità;
- l'enfasi sulle **tecniche manageriali** del contesto privatistico e la rigida applicazione di strumenti di valutazione della performance;
- l'eccesso di **esternalizzazione dei servizi pubblici** come strumento per migliorare l'efficienza con impatto negativo su efficacia e qualità;
- ha trascurato gli effetti della **trasformazione digitale** sul cambiamento amministrativo e il fatto che gli stati sono i soggetti che devono rispondere ai problemi collettivi generati dal sopravvenire di crisi di varia natura.



L'emergere delle nuove teorie o quasi-paradigmi

- I risultati ottenuti nella prima fase della stagione delle riforme non sono apparsi in linea con le aspettative.
- Dubbi in merito alla capacità del NPM di sostenere il coordinamento delle relazioni che si instaurano tra gli organismi politico-istituzionali, gli attori sociali ed economici e le organizzazioni sovranazionali.
- Il NPM appare principalmente orientato alla dimensione interna delle pubbliche amministrazioni, conserva un orizzonte temporale di breve termine ed una visione dello Stato quale unico gestore dei processi sociali.
- Emergono una serie di teorie che si fondano sullo status distintivo del settore pubblico, dei suoi valori fondamentali di competenza, imparzialità, equità, responsabilità politica nei confronti dei cittadini.



L'approccio post NPM

Il paradigma del NPM si avvia così ad essere superato da due nuove teorie che si affermano in parallelo e che in parte si affiancano a strumenti del NPM che ancora oggi permangono come la misurazione e la valutazione delle performance.

Nell'approccio post-NPM si assiste al rafforzamento del controllo centralizzato, del coordinamento orizzontale e del coinvolgimento dei cittadini che non vengono più considerati meri utenti dei servizi pubblici.

Si affermano così gradualmente due nuovi approcci:

- il new weberian state
- la new **public governance**

entrambi gli approcci determinano rilevanti cambiamenti di filosofia nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione.



Il new weberian state

Le teorie **new weberian state** rappresentano un ritorno a una maggiore responsabilità dello Stato. Sono fondate sull'idea che lo Stato non sia il problema da minimizzare ma la **risposta ai problemi collettivi**, il perno su cui costruire un'economia forte e una società civile più coesa e meno diseguale.

Queste teorie sottolineano il ruolo svolto dai funzionari pubblici nel far funzionare le riforma dei sistemi pubblici.

Gli **strumenti manageriali** rappresenterebbero una risposta insufficiente a problemi che hanno una radice politica e non possono essere ricondotti a questioni meramente tecnico-organizzative.

Queste teorie **non abbandonano del tutto il performance management**, ma sottolineano che deve essere svolto in modo responsabile dai funzionari.

La risposta per riformare non è utilizzare meccanismi di mercato, ma rifondare una cultura professionale basata:

- sul senso di appartenenza dei funzionari pubblici;
- sulla loro managerializzazione responsabile per fornire un servizio efficiente e tempestivo ai cittadini.

Al contempo è necessaria una democrazia rappresentativa, con forme di consultazione popolare e rappresentanza diretta.



Le teorie della new public governance

In queste teorie si prende atto della debolezza dello Stato come fattore strutturale che deve portare a rivedere i rapporti tra aziende pubbliche e tra soggetti pubblici e privati.

Il processo di integrazione sul piano europeo e quello di decentramento amministrativo sul piano interno portano allo sviluppo di una governance multilivello e alla diffusione di una nuova modalità di governo, basata sul consenso e la partecipazione degli attori pubblici e privati. Per le amministrazioni pubbliche, si ha un **recupero della dimensione esterna**.

Alla competizione si sostituiscono logiche di cooperazione e condivisione secondo le quali gli altri enti non sono competitori e il cittadino non è un "cliente", ma entrambi sono co-protagonisti di scelte negoziate o condivise volte a perseguire l'interesse generale.

Al fine di soddisfare bisogni complessi e raggiungere obiettivi condivisi, il focus si sposta sulla **capacità di attivare e governare partnership di tipo reticolare** tra soggetti economici e sociali, attraverso il bilanciamento degli obiettivi, degli interessi e delle competenze individuali.

Tale sistema relazionale si fonda pertanto sulla **costruzione della fiducia**, lo **scambio di risorse e informazioni** e la **creazione di un senso del futuro condiviso** tra i partecipanti.

Fondamentale diviene la predisposizione di **processi di apprendimento collettivo** e lo sviluppo di una **funzione regolamentare** che crei le condizioni per coinvolgere gli attori, le leve sulle quali intervenire per accrescere l'efficacia delle politiche pubbliche.

Le teorie della new public governance

Secondo queste teorie **gli strumenti manageriali pubblici non possono essere mutuati dai contesti privatistici**, ma debbono derivare da un'analisi delle specificità organizzative e gestionali delle unità pubbliche.

Nel nuovo contesto orientato dalle teorie sulla creazione del valore pubblico **il processo decisionale** non si esaurisce nei soggetti istituzionali ai quali spetta formalmente, ma coinvolge i destinatari dei servizi stessi, **ovvero i cittadini**, a monte, nel concepimento del servizio da erogare e a valle, dopo la rendicontazione, con la formulazione di un giudizio valutativo.

Emerge la criticità della **partecipazione del cittadino al processo decisionale** e della definizione di adeguati meccanismi di *accountability* (rendicontazione) per superare il gap informativo.

Si diffondono **strumenti di pianificazione partecipata, nonché i bilanci sociali**.

Si configura una maggiore complessità della governance pubblica rispetto al quadro precedente che, nelle diverse amministrazioni, affidava ai politici le scelte di indirizzo di natura imprenditoriale e ai manager le scelte organizzative e gestionali utili per il raggiungimento degli obiettivi.



Il ruolo dell'accountability e della valutazione

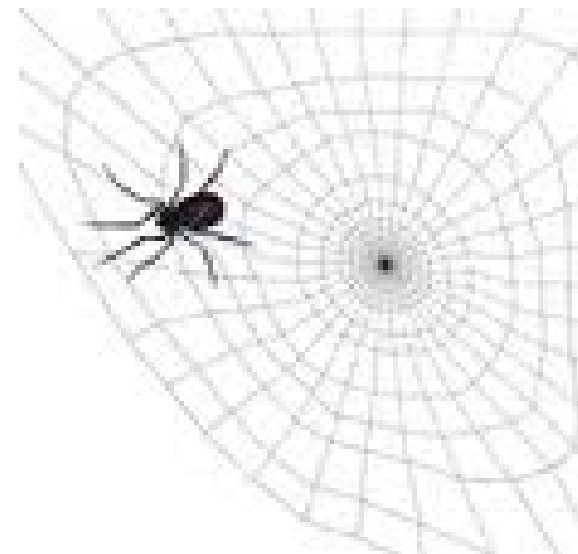
L'asimmetria informativa tra soggetti istituzionali, manager pubblici e cittadini fa emergere il ruolo cruciale di un'adeguata attività di accountability.

Si intensificano le azioni per rafforzare la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Manager e politici per dimostrare i risultati conseguiti nell'esercizio degli ambiti di autonomia affidati e legittimare il proprio ruolo, devono impostare adeguati meccanismi di misurazione della performance e sottoporsi ad una attività di valutazione esterna.



Il concetto di governance inter-istituzionale



Nella sfera pubblica assume preminente rilievo la cosiddetta *governance inter-istituzionale*, intesa come insieme di **regole, strumenti e legami che determinano il sistema di relazioni tra i soggetti istituzionali che intervengono**, con prerogative e responsabilità diverse, sovente dai contorni sfumati, **sul medesimo territorio**.



La prospettiva della *public governance* non si pone in antitesi rispetto al *corpus* di principi che aveva ispirato la prima stagione del cambiamento, ma costituisce piuttosto un'*integrazione*, se non lo sviluppo naturale delle traiettorie di studio afferenti al **NPM**, per questo si parla di quasi paradigma

LE CARATTERISTICHE DISTINTIVE DEI DUE APPROCCI DI STUDIO

NPM

PG

1) L'ATTIVITÀ PRINCIPALE (*core activity*)

Produzione di servizi
cittadino = cliente

Instaurare collaborazioni
e catalizzare energie per
rispondere a bisogni
complessi

2) LA FONTE DI LEGITTIMAZIONE (*source of legitimation*)

Rispetto delle condizioni
economiche (3 o 5-E)

Partecipazione attiva e la cooperazione
delle forze socio-economiche

3) MECCANISMI DI GESTIONE DELLE RELAZIONI (*governance mechanism*)

Proiezione interna e dinamiche
dei mercati

Partecipazione e confronto

Il new public service

Nel post NPM emerge anche l'indirizzo del new public service, che sostiene il ruolo di servizio delle pubbliche amministrazioni e dei dipendenti pubblici nei confronti dei cittadini per perseguire l'interesse pubblico in un contesto democratico (Denhardt e Denhardt 2000).

L'open government (OG)

Nel post NPM si afferma anche l'indirizzo dell'OG caratterizzato, come il NPG, dal rafforzamento della partecipazione e della collaborazione dei cittadini alle decisioni pubbliche come risposta alla crisi di legittimità che affligge le democrazie contemporanee.

Come NPG punta sulla trasformazione digitale concepita come opportunità da cogliere per avvicinare i cittadini alle PA.

Cosa lo distingue dalle altre teorie?

L'enfasi posta sulla **trasparenza** che sovverte il paradigma Weberiano secondo il quale l'azione delle PA si regge sulla regola del segreto.

La trasparenza consente la libera circolazione delle informazioni che consente ai cittadini di prendere parte ai processi decisionali.

Il principio di trasparenza può essere declinato in:

- **Accesso alle informazioni** detenute dalle PA. La forma più diffusa a livello internazionale è quella dell'accesso generalizzato a tutti i cittadini che facciano richiesta, introdotto inizialmente nei paesi anglosassoni con il Freedom of information act (FOIA). A questo si aggiunge la forma proattiva delle PA nel caso in cui le informazioni vengono pubblicate a prescindere dalle richieste dei cittadini. La forma più diffusa è quella degli open data che prevede l'apertura delle banche dati delle amministrazioni pubbliche.

L'open government (OG)

- **Scambio bidirezionale di informazioni e argomenti tra cittadini e PA.** Le PA devono tener conto del feedback dei cittadini per rafforzare la legittimazione di scelte e politiche pubbliche.
- **Ricorso a regole e procedure che rafforzano l'integrità delle PA.** In questo caso si contrasta il rischio che relazioni informali con categorie di cittadini o singoli possa ledere l'imparzialità delle PA (es. regole sul conflitto di interessi)

Le riforme ispirate a queste teorie si concretizzano in misure per migliorare la consapevolezza dei cittadini e dar loro voce nel processo decisionale. L'applicazione può essere ristretta, nel caso in cui le PA si limitano a favorire l'accesso a banche dati e documenti pubblici.

E' ampia nel caso in cui le PA favoriscono la partecipazione dei cittadini, li consulta periodicamente e li mette in condizione di partecipare.

Queste teorie, contrariamente al NWS, prescrivono che la governance pubblica si muova dal basso verso l'alto e non sia dominata da un approccio gerarchico. La condivisione della trasparenza e del coordinamento orizzontale tra uffici e enti, unita al coinvolgimento degli stakeholder fa sì che si possa rispondere meglio ai bisogni e alle istanze della collettività.