



LEZIONE 3

I DIVERSI APPROCCI ALLA GESTIONE DELLE AZIENDE E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: DAL WEBERIANISMO AL NEW PUBLIC MANAGEMENT

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione, una volta che abbiamo introdotto i concetti di azienda e amministrazione, approfondito le specificità delle amministrazioni pubbliche rispetto alle aziende private, passiamo ad analizzare i diversi approcci alla gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, ci soffermeremo su due delle tre fasi di evoluzione del settore pubblico per i Paesi OCSE, il Weberianismo e il New Public Management.

Nel dettaglio, ci occuperemo de':

- il modello tradizionale del Weberianismo
- le leve e i limiti del New Public Management

Bene, non ci resta che cominciare...

Le tre fasi

La letteratura distingue tre fasi di evoluzione del settore pubblico per i Paesi OCSE:

- una fase che va dalla fine del XIX secolo fino alla crisi economica degli anni Settanta, dove opera un'amministrazione pubblica tradizionale (Weberianismo);
- una seconda fase, che va dagli anni Ottanta all'inizio del XXI secolo e comprende le riforme di New Public Management;
- infine, una fase che si sviluppa a partire dagli anni Novanta e che va sotto il nome della Public Governance.

Il modello tradizionale

Il modello tradizionale aveva le sue radici nelle scienze politiche e si focalizzava sulla definizione e progettazione delle politiche pubbliche. Il meccanismo prediletto era la **gerarchia**, il valore fondante l'**ethos** del settore pubblico.

Le principali caratteristiche e proposizioni del modello burocratico weberiano e di organizzazione scientifica del lavoro includono:

- Principio della specializzazione dei compiti e della suddivisione del lavoro;
- Principi di ordine scientifico deduttivo, che consentono di individuare le modalità ottimali e razionali per svolgere le attività semplici, e principi scientifici induttivi, che consentono di generalizzare le migliori prassi;
- Principio della normazione preventiva, che consente di codificare compiti e mansioni;



- Principio dell'impersonalità, per cui ruoli e compiti esecutivi sono attribuibili alle persone secondo modalità predefinite;
- Principio della gerarchia, per cui alle persone sono, inoltre, attribuibili la funzione e la responsabilità di guidare e monitorare coloro che hanno responsabilità di livello inferiore.

Il modello burocratico dovrebbe consentire, attraverso il controllo e la compliance delle procedure, un controllo dei risultati. Da un punto di vista giuridico, il modello persegue parità e imparzialità. Da un punto di vista economico dovrebbe consentire di massimizzare l'efficienza attraverso l'uso razionale delle risorse. Da un punto di vista sociale ed etico dovrebbe ridurre i conflitti e i comportamenti scorretti.

Il Weberianismo entra in crisi in tutti i paesi OCSE e riguarda tutti i livelli di governo.

Le analisi critiche riguardano:

- l'emergere di disavanzi pubblici difficilmente gestibili stante la crisi petrolifera e di fiducia;
- livelli elevati di inefficienza della gestione che sono causa dei disavanzi e della sfiducia dei cittadini;
- la messa in discussione delle aree di intervento pubblico sedimentate nel tempo.

Gli interventi di riforma hanno introdotto tagli alla spesa pubblica, privatizzazioni e esternalizzazioni (*outsourcing*), logiche di competizione guidata pubblico-pubblico e pubblico-privato, modernizzazione dei sistemi di gestione (aziendalizzazione).

Il New Public Management

A livello internazionale, le riforme si inquadrano nel modello del New Public Management, inizialmente sviluppato nei paesi anglosassoni, per poi essere adottato, quasi un decennio dopo, anche nei Paesi dell'Europa continentale. Tali processi di riforma sono riconducibili essenzialmente:

- all'introduzione nelle amministrazioni pubbliche di tecniche e strumenti manageriali adottati da imprese private,
- un maggiore orientamento all'utente
- l'introduzione di meccanismi di tipo mercato.

Le principali spinte all'adozione di tale modello sono state di natura economico-finanziaria e rinvenibili nella recessione causata dalle crisi petrolifere degli anni Settanta che hanno portato ad enormi deficit fiscali ed alla insostenibilità del modello di welfare state. Alla crisi fiscale si aggiunge, però, la crisi di legittimità che ha interessato, non tanto i Paesi cosiddetti pilota, quanto i Paesi dell'Europa continentale.

Tre sono state le politiche di riforma volte a ridurre i deficit fiscali.

La prima include limiti alla spesa pubblica ed eliminazione di attività e servizi. Questa via è stata perseguita, fino a un certo punto, negli Stati Uniti durante l'amministrazione Reagan e nel Regno Unito con il governo Thatcher.

Si è cercato - in secondo luogo - di aumentare le entrate attraverso un aumento dei livelli di imposizione fiscale. Tale riforma non è stata premiata, da un punto di vista politico, come testimoniano le esperienze del presidente Bush senior, da un lato, ed il livello impositivo esistente nei Paesi occidentali dall'altro.

Infine, la "terza via" è quella di fare di più spendendo meno. La logica sottostante che orienta questa tendenza è stata efficacemente definita come l'orizzonte di uno "**stato modesto**", e proprio per questo



meno pervasivo ma più efficace, perché più selettivo e meno costoso. L'enfasi sull'efficienza, l'efficacia e l'economicità, al centro di questa strategia, ha focalizzato l'attenzione sul management.

Per le amministrazioni pubbliche, l'operare secondo criteri di efficacia ed efficienza ha rappresentato un'inversione di tendenza rispetto alle logiche tradizionali, orientate al mero consumo di risorse per la soddisfazione dei bisogni pubblici.

Nonostante differenze nella natura, nell'ampiezza e nell'approccio di riforma adottato tra i diversi Paesi, si può identificare un nucleo comune che può essere riassunto come la promozione di una cultura orientata ai risultati di un settore pubblico decentrato.

Le idee chiave

Le idee chiave del New Public Management sono:

- il mettere in discussione la distinzione tra amministrazioni pubbliche ed imprese private nella gestione delle risorse umane e finanziarie, nell'organizzazione e nei sistemi informativo – contabili
- nel riservare alla dirigenza pubblica tecnico – amministrativa la possibilità di gestire secondo criteri di discrezionalità professionale e manageriale.

Le otto leve del New Public Management

Al modello di New Public Management si associano otto leve d'azione:

- la delega di autorità ed il perseguimento della flessibilità;
- la gestione manageriale delle risorse umane;
- l'orientamento alle performance e all'accountability,
- l'uso delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione;
- introduzione della concorrenza e della scelta;
- la qualità della regolazione;
- l'erogazione di servizi in grado di soddisfare i bisogni dei cittadini;
- il rafforzamento delle capacità strategiche del centro.

La tabella seguente illustra con alcuni esempi ciascuna leva.



Leve d'azione	Esempi
Adozione di sistemi e strumenti manageriali	Retribuzione collegata alla produttività, performance budgeting, sistemi di reclutamento aperti
Orientamento all'utente	Carta dei servizi, <i>customer satisfaction</i> , URP
Meccanismi di tipo mercato	Esternalizzazione, PPP, <i>project finance</i> , <i>voucher</i> , competizione guidata pubblico-pubblico/pubblico-privato.
Decentramento di autorità e flessibilità	Appiattimento organizzazioni, frammentazione sistema di pubblica amministrazione, autonomia dei manager pubblici.
Misurazione / gestione delle performance	Controllo e rendicontazione degli <i>output</i> , standard di <i>performance</i>
Disciplina e parsimonia	<i>Program/output budgeting</i> , blocco assunzioni, <i>downsizing</i>
Separazione politica-amministrazione	Contratti a termine dirigenti, creazione di agenzie esecutive
Uso diffuso di ICT	Servizi on-line e razionalizzazione back-office
Riforma regolatoria e semplificazione	Sportelli unici, misurazione degli oneri amministrativi

I processi di modernizzazione nei paesi OCSE hanno seguito diverse traiettorie che hanno visto la combinazione di una serie di leve d'azione e di strumenti.

I limiti del New Public Management

In letteratura sono ampiamente analizzati i limiti e gli effetti negativi del New Public Management.

Tra i primi si annoverano:

- un approccio strumentale anziché sistemico;
- l'aver sottovalutato aspetti connessi all'etica, all'equità ed alla democrazia e perso di vista le specificità della pubblica amministrazione;
- l'enfasi sulla riduzione dei costi a discapito della qualità, sugli output a scapito dell'outcome;
- l'aver trascurato la prospettiva inter-istituzionale;



- l'enfasi sulla competizione a scapito della collaborazione;
- l'aver trascurato le differenze amministrative, culturali e socio-politiche dei diversi Paesi;
- l'impossibilità della separazione del management dalla politica;
- la frammentazione di definizione delle politiche e dell'erogazione dei servizi.

Inoltre, questo modello è accusato di aver dato luogo ad effetti avversi imprevisi quali problemi finanziari, investimenti insufficienti a causa di un'ottica di breve periodo delle decisioni, scarsa *accountability* a livello politico. Infine, il modello ha prodotto una eccessiva frammentazione e conseguenti problemi di coordinamento, un eccessivo affidamento a strumenti contrattuali di gestione e coordinamento, l'introduzione di strumenti manageriali avanzati in contesti caratterizzati da insufficienti capacità amministrative, sottovalutando l'importanza delle capacità di definizione delle politiche.

Il New Public Management ha lasciato in eredità una pubblica amministrazione che non detiene più il monopolio sull'esercizio dell'autorità pubblica, sulla gestione delle risorse e sull'erogazione dei servizi pubblici e che può governare bene solo se riesce a relazionarsi in maniera efficace con altri soggetti. Inoltre, diversamente dalla finalità perseguita dai fautori del New Public Management, non ci si trova oggi con un'amministrazione pubblica ridimensionata; al contrario, l'aumento in quantità e complessità dei bisogni pubblici ha portato ad un allargamento delle aree di intervento pubblico nell'economia e nella società.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa video lezione.

Ti ricordo che abbiamo analizzato i diversi approcci alla gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Ci siamo soffermati, infatti, su due delle tre fasi di evoluzione del settore pubblico per i Paesi OCSE, il Weberianismo e il New Public Management.

Nel dettaglio, abbiamo visto:

- il modello tradizionale del Weberianismo
- le leve e i limiti del New Public Management

Grazie per l'attenzione!

Slide 5

Caratteristiche chiave dei tre modelli di riferimento sulla pubblica amministrazione

Caratteristiche chiave / Modelli	PA tradizionale Weberiana	New Public Management	Public Governance
Definizione	Esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale.	Rendere la PA più efficiente e orientata al cliente attraverso l'adozione di strumenti manageriali provenienti dalle imprese.	Esercizio dei poteri formali e/o informali con l'obiettivo di "creare consenso" attorno a determinate scelte. Rendere la PA più efficace e flessibile attraverso relazioni di collaborazione con altri attori.
Radici teoriche	Scienze politiche e studi sulle politiche pubbliche	Teoria delle decisioni razionali e <i>public choice</i> , studi manageriali	Teoria istituzionale e studi sulle reti
Natura dello Stato	Stato di diritto. Unitario. PA sistemi chiusi dai confini istituzionali ben definiti.	Stato regolatore e frammentato. PA sistemi aperti e razionali.	Stato plurale e pluralistico. PA sistemi aperti / reti chiuse.
Oggetto	Definizione e attuazione delle politiche.	Singola PA. Gestione delle risorse e delle performance.	PA e ambiente circostante. Gestione di processi e relazioni. Forte orientamento all'esterno.
Meccanismi di governo	Gerarchia	Mercato, contratti, indicatori di performance	Fiducia. Reti e relazioni collaborative.
Rapporti politica-amministrazione	Separazione politici-dirigenti nelle amministrazioni	Separazione politica-amministrazione dentro e tra amministrazioni (agenzie)	Superamento della dicotomia politici-manager. Contemperamento degli interessi
Dimensioni di performance	Rispetto delle regole (<i>compliance</i>)	Efficienza, output e qualità/soddisfazione dei clienti	Efficacia strategica, outcome, trasparenza e flessibilità
Valori chiave	Ethos. Democrazia rappresentativa	Empowerment dei clienti attraverso reclami e meccanismi di tipo mercato.	Processi decisionali inclusivi



Slide 6 - Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo illustrato il passaggio dal New Public Management alla Public Governance.

In particolare, abbiamo visto:

- il modello di Public Governance
- esempi di strumenti di Public Governance
- le tre tipologie di co-produzione

Grazie per l'attenzione!

Riferimenti bibliografici

Borgonovi, E. (2005). Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche. Egea.

Borgonovi, E. (2004). Ripensare le amministrazioni pubbliche: tendenze evolutive e percorsi di approfondimento. Egea.

Cepiku, D. (2018). Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche. EGEA spa.