



LEZIONE 2 - LE SPECIFICITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione, una volta che abbiamo introdotto i concetti di azienda e amministrazione, andremo ad approfondire le specificità delle amministrazioni pubbliche rispetto alle aziende private e capiremo perché è errato gestire le amministrazioni pubbliche come imprese.

Nel dettaglio, in questa lezione ci occuperemo:

- delle funzioni aziendali;
- delle specificità della PA.

Bene, non ci resta che cominciare...

Le funzioni aziendali

Tutte le aziende hanno una componente economica, in quanto devono gestire risorse limitate rispetto ai bisogni e alla domanda. Pertanto, il paradigma economico-aziendale che abbiamo presentato nella lezione precedente è applicabile a tutte e tutte devono dotarsi delle funzioni di management. Tuttavia, le specificità delle aziende e delle amministrazioni pubbliche richiedono che tali funzioni siano adattate al contesto e alla loro natura.

In altri termini, è errato “gestire le amministrazioni pubbliche come imprese”. Anche il trasferimento di strumenti e pratiche da un’amministrazione all’altra deve tener conto del contesto specifico in cui queste operano.

Il management di ogni tipologia di azienda è lo sviluppo di alcune attività interdipendenti:

- Identificazione di scopi e obiettivi. Definizione della strategia e configurazione dell’assetto istituzionale (fini istituzionali e rapporti con gli stakeholder).
- Organizzazione e struttura delle attività.
- Leadership e gestione del personale.
- Programmazione, controllo e rendicontazione delle performance.
- Gestione operativa:
 - Sistemi informativi
 - Marketing e comunicazione
 - Operations management: produzione, logistica e approvvigionamenti
 - Gestione finanziaria
 - Gestione dei rischi e protezione delle risorse aziendali
- Gestioni accessorie: finanziaria, patrimoniale, tributaria, assicurativa.

L’efficacia e l’efficienza con cui si svolgono queste funzioni, in presenza di determinati elementi dell’ambiente esterno e di una determinata dotazione quantitativa e qualitativa delle risorse interne, determinano le caratteristiche della produzione di beni e servizi e le performance quali-quantitative.



In letteratura si possono trovare vari aspetti che rendono le amministrazioni pubbliche diverse dalle imprese. Queste specificità implicano necessità di adattamento dei modelli e strumenti di gestione sviluppati per il settore privato.

L'essenza dell'essere pubblico

L'essenza dell'essere pubblico va oltre le classiche tre caratteristiche: **proprietà, fonte di finanziamento e controllo**. Le principali specificità includono le seguenti:

- Espressione di interessi generali e diffusi e orientamento a soddisfare bisogni collettivi.
- Natura estremamente eterogenea dei prodotti e delle attività, persino nelle amministrazioni più piccole. Presenza di esternalità positive e negative.
- Interdipendenza e complessità (intangibilità, ambiguità, conflittualità) degli obiettivi.
- Basso grado di esposizione sul mercato.
- Assenza del prezzo di cessione.
- Formalizzazione dell'attività amministrativa, vincoli legali e formali, esercizio di una potestà normativa e coercitiva nel rispetto coerente degli ordinamenti formali.
- Creazione di consenso e trasparenza; influenza politica.
- Doppio vertice, doppia leadership.
- Caratteristiche personali dei dipendenti; maggior peso dell'etica e dei valori.

Esaminiamo queste specificità più in dettaglio.

Mentre le imprese perseguono il benessere individuale o di determinati gruppi di persone, le amministrazioni pubbliche perseguono il benessere generale di una collettività. La componente dell'interesse generale è sempre presente anche laddove affianca la soddisfazione di un bisogno individuale: ad esempio, nel caso della tutela della salute, coesiste la soddisfazione di un interesse individuale attraverso una prestazione sanitaria che, al contempo, persegue l'interesse generale della salute pubblica.

Un'amministrazione pubblica, anche di dimensioni organizzative ridotte (ad esempio, un piccolo comune) svolge attività, eroga servizi e definisce politiche molto eterogenee che vanno dall'ambiente, al sociale e alla salute, alla cultura, all'istruzione, ecc. La complessità non dipende solo dalla eterogeneità ma anche dalla forte interdipendenza. Ad esempio, ambiente e salute, illuminazione, cultura e turismo, mobilità e istruzione. Non è quindi sufficiente gestire le attività tramite unità organizzative specializzate; occorre altresì gestire interdipendenze e esternalità positive e negative.

La complessità e l'eterogeneità incidono anche sulle logiche di controllo e *accountability*.

Buona parte delle amministrazioni pubbliche sono caratterizzate da un basso grado di esposizione sul mercato (aziende sanitarie, università, enti locali sono importanti eccezioni avendo sperimentato più direttamente le riforme di tipo mercato). Esse fanno riferimento a sistemi istituzionali dove:

- In cambio di un servizio non si riceve un prezzo commisurato al valore di scambio;
- I soggetti che attuano gli scambi non sono posti sullo stesso livello (come nel caso dell'impresa – cliente); l'amministrazione pubblica può esercitare poteri sovraordinati;
- Non esiste la mano invisibile che determina l'equilibrio tra domanda e offerta, bensì ciò discende da scelte di ordine superiore (tetti di spesa, piani triennali, ecc.);



- La fiducia (o fidelizzazione nelle imprese) non è direttamente e univocamente legata alla qualità e quantità dei servizi ricevuti bensì influenzata anche dalla condivisione o meno di scelte più generali, all'immagine esterna, ecc.

La maggiore formalizzazione dell'attività amministrativa, la presenza di vincoli legali e formali, l'esercizio di una potestà normativa e coercitiva nel rispetto coerente degli ordinamenti formali hanno effetti importanti sui decisori e i manager/dirigenti pubblici. Tra questi si possono annoverare: tempi più lunghi e maggiore complessità delle funzioni aziendali (assunzioni, acquisti, ecc.), una diffusa avversione al rischio e quindi un minor tasso di innovazione.

Una maggiore influenza politica sulla gestione – anche qui con intensità differente a seconda dei vari comparti – pone l'enfasi sulla creazione di consenso e trasparenza.

Sovente si sostiene che i decisori pubblici abbiano un ridotto spazio strategico che svuoterebbe di significato la strategia. Lo spazio strategico è costituito da una sfera di discrezionalità e azione sufficiente a operare scelte che possano qualificarsi come strategiche, ovvero che:

- definiscono l'insieme delle relazioni azienda-ambiente esterno;
- incidono su tutte le aree di funzionamento dell'azienda;
- definiscono la direzione dello sviluppo delle attività;
- sono critiche per il perseguimento delle finalità istituzionali della stessa.

Si potrebbe obiettare che nella prospettiva delle singole amministrazioni esiste uno spazio strategico, pur all'interno del più complessivo orientamento di fondo, dato dall'appartenenza al sistema pubblico, che ne condiziona la missione, le finalità istituzionali e parte delle funzioni di competenza. Del resto, la strategia per una pubblica amministrazione ha senso quando la relazione tra la stessa e il sistema ambientale è caratterizzato da forme accentuate di incertezza che impediscono di derivare dal mandato istituzionale l'impostazione degli interventi e dei servizi offerti.

Si può distinguere tra:

- incertezza informativa (scarsa conoscenza dell'ambiente);
- incertezza politica (scarsa chiarezza negli obiettivi politici);
- incertezza da coordinamento (esigenze di coordinamento interistituzionale).

Per quanto riguarda l'autonomia (decisionale, patrimoniale, organizzativa, economica), vale la pena ricordare che, oltre ad essere un requisito caratterizzante l'essere azienda, essa è molto accresciuta con le riforme degli anni '90 (New Public Management). Se da un lato le amministrazioni pubbliche godono di minor autonomia decisionale rispetto alle imprese nella definizione degli obiettivi strategici e nella gestione delle risorse, dall'altro, i dirigenti pubblici hanno maggiore flessibilità rispetto ai privati nel definire e selezionare le misure di performance e l'informazione da raccogliere, nonostante l'elevata formalizzazione di queste procedure nel settore pubblico.

Vale anche la pena ricordare che i gradi di libertà di cui dispongono i vertici aziendali nel definire gli obiettivi strategici variano da azienda ad azienda. Benché l'operare delle amministrazioni pubbliche sia oggetto di molteplici vincoli normativi, non si può escludere a priori che un'azienda pubblica abbia uno spazio strategico più ristretto di un'azienda for profit. Tantomeno un ridotto spazio strategico può essere considerato una ragione per non ricorrere alla pianificazione strategica, sebbene questa si dovrà adattare al contesto in cui l'azienda opera. Infatti, molti autori concordano che la riduzione dello spazio di autonomia avvenuta per le imprese le ha portate ad interessarsi di più e non di meno alla pianificazione strategica e ai suoi strumenti.



Quanto al doppio vertice, sebbene esso esista anche nelle imprese (imprenditore e manager), entrambi hanno un orizzonte di medio-lungo periodo; imprenditorialità e managerialità si alimentano a vicenda. Nelle amministrazioni pubbliche, il doppio vertice (politico e amministrativo) opera secondo prospettive temporali molto diverse, che contribuiscono ad aumentare la conflittualità della relazione. Inoltre, laddove prevalgono sistemi di spoils system anziché basati sui risultati, la gestione strategica delle performance rischia di occupare una posizione marginale.

Le riforme hanno portato alla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, ossia all'applicazione della stessa normativa al lavoro pubblico e privato. Tuttavia, i dipendenti pubblici mantengono caratteristiche diverse, provengono da percorsi di selezione e formazione simili, assumono maggior peso l'etica e i valori pubblici.

Conseguenze delle su-elencate specificità sono:

- maggiore ambiguità dei fini
- minore rilevanza degli incentivi economici
- livelli elevati di burocrazia
- numero maggiore di stakeholder
- maggiore rilevanza dei valori pubblici.

Nelle amministrazioni pubbliche è richiesto un maggiore coinvolgimento dei portatori di interesse e questo assume un significato ben più ampio di quello che riveste nelle imprese for profit. Anche nelle amministrazioni, le cui attività non implicano l'esercizio di potere, sussiste una maggiore formalizzazione e un'aspettativa di rigore, etica e affidabilità elevate. Tutte affrontano l'esigenza di una più forte legittimazione sociale.

Vale la pena notare, d'altro canto, le similarità tra imprese e amministrazioni pubbliche:

- le risorse sono limitate rispetto ai bisogni che mirano a soddisfare;
- i criteri della razionalità economica e dell'efficienza sono utili in entrambi i contesti e anche etici, poiché consentono di soddisfare un maggior numero di persone o bisogni. Tuttavia, se nelle imprese il criterio dell'efficienza opera attraverso il meccanismo del mercato, nelle amministrazioni pubbliche è mediato da *trade-off* riguardanti l'equità e l'efficacia.

In sintesi, tutte queste caratteristiche rendono semplicistica l'affermazione secondo cui per il miglioramento dell'amministrazione pubblica occorre applicare le logiche dell'impresa.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo in questa lezione abbiamo approfondito le specificità delle amministrazioni pubbliche rispetto alle aziende private e capito perché è errato gestire le amministrazioni pubbliche come imprese.

Nel dettaglio, ci siamo occupati:

- delle funzioni aziendali;
- delle specificità della PA.

Grazie per l'attenzione!