



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA
“TOR VERGATA”

Facoltà di Giurisprudenza

Corso in economia delle aziende pubbliche e non profit

Prof. Luciano Hinna

L'orientamento delle strutture pubbliche

La Fig. 1 descrive l'evoluzione dei vari orientamenti dell'impresa.

- **Orientamento all'autoreferenzialità**

Si è definita la fase iniziale come “auto-referenziale”: l'azienda è orientata a sé stessa e l'esempio che normalmente si propone è quello delle pubbliche amministrazioni e delle botteghe artigiane.

Inizialmente le strutture pubbliche erano, e molte lo sono ancora oggi nonostante le norme ed i cambiamenti di scenario che si sono registrati, orientate “a se stesse” e, dunque, fortemente auto-referenti. Il vero cliente di queste strutture sono di fatto i dipendenti che ci lavorano, mentre le esigenze del cliente vengono poste in secondo piano. Il professore, ad esempio, riceve i suoi studenti all'università quando gli è comodo piuttosto che in base alle necessità degli studenti. Le visite dei primari nelle strutture sanitarie devono essere “compatibili” con altri impegni del primario stesso. Il museo è aperto quando i guardiani sono disponibili ai turni e così via.

È lo stesso atteggiamento ravvisabile nell'attività delle botteghe artigiane: il sarto forniva il vestito compatibilmente con i suoi tempi, l'idraulico arrivava quando era disponibile; il tappezziere consegnava il lavoro compatibilmente con le proprie esigenze, etc. Il tempo organizzativo delle imprese artigiane come quello delle pubbliche amministrazioni era, e a volte ancora è così, scandito dall'orologio delle esigenze interne e non da quello del mercato. L'orientamento al cliente è ancora lontano e quindi le logiche che ispirano il comportamento e l'organizzazione sono l'auto-referenzialità e la qualità della vita di chi vi lavora all'interno.

- **Orientamento al prodotto**

L'auto-referenzialità svanisce nel momento in cui l'impresa dalla “bottega” - sarto, idraulico, tappezziere - si trasforma in “azienda” - di confezionamento, multiservizi, di produzione divani. Le esigenze da soddisfare non sono più interne alla struttura, ma sono quelle legate alla logica della domanda e dell'offerta, quindi alle logiche di mercato. L'azienda passa, allora, al secondo orientamento: quello al prodotto. Il contesto in cui matura il passaggio dall'orientamento all'auto-referenzialità all'orientamento al prodotto è caratterizzato da un eccesso di domanda sull'offerta. Il principale problema organizzativo da gestire è “fare di più” a “costi decrescenti”. L'attenzione si sposta sulla produttività, sull'economicità e, naturalmente, sulla domanda da soddisfare. È questa la stagione in cui vengono introdotti strumenti di gestione legati all'ottimizzazione della produzione (catena di montaggio) e alla reingegnerizzazione dei processi, si introducono sistemi di rilevazione dei costi e sistemi di controllo di gestione, volti però a misurare i risultati della gestione in chiave economica e finanziaria.

Avendo presente le liste di attesa per gli esami diagnostici e per i ricoveri nella sanità o i processi in attesa di essere celebrati nella giustizia, oppure la necessità di recuperare i tassi di produttività nei ministeri, si può pensare che la pubblica amministrazione oggi sia nel pieno dell'orientamento al prodotto.

- **Orientamento al mercato**

Un nuovo orientamento delle imprese si rende necessario quando, da un contesto caratterizzato da un surplus della domanda sull'offerta, la situazione si inverte e si registra un affollamento di attori sul fronte dell'offerta. Le imprese si ri-orientano “al mercato” e iniziano ad utilizzare il marketing come strumento per battere la concorrenza e restare sul mercato.

Per rimanere sul mercato, infatti, non è sufficiente produrre in maniera efficiente ed economica, ma è anche necessario “vendere bene” i prodotti: i tempi in cui il prodotto “si vendeva da solo” sono lontani e si rende necessario porre attenzione alla soddisfazione dei bisogni e delle esigenze del cliente. In tale contesto il problema da gestire è vendere di più e conquistare quote crescenti di mercato.

Anche la pubblica amministrazione si sta orientando da qualche anno al mercato, ponendo al centro del proprio processo organizzativo il cittadino, inteso come cliente, al quale deve offrire servizi di qualità a

costi contenuti. L'orientamento al mercato nella P.A., a differenza delle imprese private, non è legato alla necessità di conquistare quote di mercato maggiori e battere la concorrenza, anche se sono molti i servizi offerti in regime di concorrenza, ma è quello di riconquistare in una spinta democratica il rapporto tra P.A. e cittadino, rapporto oggetto di attenzione da sempre da parte di norme ed individui.

- Orientamento alla finanza

Allo shock petrolifero e monetario dei primi anni settanta, è seguita una pesante crisi finanziaria delle imprese e dei mercati. La situazione macroeconomica era caratterizzata da elevati tassi di inflazione e di interesse. Molte imprese si erano finanziate con capitale di debito lucrando il differenziale dei tassi di interesse pagati con i tassi di ritorno sull'investimento. Caduti i tassi di ritorno sugli investimenti ed allo stesso tempo cresciuti i tassi di interesse le aziende scoprirono che non si poteva “più fare soldi con i soldi delle banche” - come dicevano i nostri piccoli imprenditori -, bisognava quindi riposizionare la struttura finanziaria, ovvero il rapporto tra capitale proprio e capitale di terzi tenendo conto dei ritorni sull'investimento e dei tassi di crescita attesa.

Il problema da affrontare era quello di bilanciare i flussi di cassa ed individuare, in presenza di inflazione che faceva salire il fabbisogno finanziario, quale fosse il tasso di crescita sostenibile consentito dal mercato e dalla struttura finanziaria. Gli strumenti introdotti o riscoperti furono la ricerca della leva finanziaria più favorevole, la capacità di indebitamento, la contabilità finanziaria che tenesse conto dei reali flussi finanziari e fosse in grado di evidenziare i margini finanziari e non solo economici delle singole operazioni.

La pubblica amministrazione ha gestito l'orientamento alla finanza non sulla scia dello shock petrolifero e monetario degli anni settanta, ma in seguito agli accordi di Maastricht alla fine degli anni novanta.

E' allora, infatti, che si fa sentire pesantemente “la crisi finanziaria”, che si trascina già da lungo tempo, ma la cui soluzione e tentativo di gestione veniva costantemente procrastinata. Si cominciò ad introdurre sistemi di gestione nuovi e diversi: bisognava tenere conto che gli stanziamenti assegnati in budget alle varie amministrazioni dovevano comunque sottostare ai vincoli di cassa. Così le pubbliche amministrazioni sono state costrette a rivisitare le logiche operative ed organizzative tenendo conto anche dei decreti improvvisi che, per esigenza di finanza pubblica, venivano emanati per contenere le spese.

Oggi per effetto dell'attenzione estrema al rapporto debito pubblico/pil, le pubbliche amministrazioni sono in pieno orientamento alla finanza.

- Orientamento alla globalizzazione

La finanziarizzazione del business nella prima metà degli anni settanta, è stata uno dei fattori che ha maggiormente stimolato il processo di internazionalizzazione. L'intensificarsi delle joint ventures e degli accordi internazionali ha fortemente inciso su quella che viene definita “l'interdipendenza dei mercati”.

Tutti questi elementi hanno favorito una maggiore risonanza sui mercati interni dei fenomeni che si verificavano in quelli esteri: molte aziende subirono crisi “importate” a causa di un'eccessiva visione “micro” dei problemi. Si cominciò a rivalutare gli economisti d'impresa, i servizi studi, gli osservatori economici. Si andava diffondendo un nuovo orientamento: l'“orientamento alla globalità”.

In un mercato globale l'azienda vede dilatare i confini della propria operatività potenziale al mondo intero: il concetto di “Global Village” diviene qualcosa di più di uno slogan, una realtà con la quale ci si deve confrontare quando si produce, quando si vende, quando si compra e quando ci si finanzia. Gli stakeholder improvvisamente aumentano di numero e si diversificano.

Sistemi giuridici, mappe etiche e visioni del mondo assai diverse vengono in contatto con problemi culturali di difficile gestione, quale, soprattutto, quello di sfruttare i fattori competitivi che la globalizzazione consente cercando di contenerne i rischi.

L'orientamento alla globalizzazione, per la pubblica amministrazione, rappresenta più uno stimolo al confronto con quanto le P.A. di altri paesi realizzano, ed in particolare quelle europee, che non come un vero e proprio ripensamento della struttura organizzativa per gestire nuovi mercati e clienti. I mercati ed i

clienti della P.A. sono sempre gli stessi, mentre diversa è l'aria che si respira per effetto del confronto internazionale, un clima vantaggioso ispirato al benchmarking con l'esterno, che è rivolto alle migliori pratiche piuttosto che all'autoreferenzialità.

- Orientamento alla dimensione

Per effetto della globalizzazione le imprese si sono trovate a gestire un numero di interlocutori assai vasto e soprattutto diverso. La soluzione adottata fu quella di orientarsi verso la ricerca della "dimensione ottimale". Per rimanere sul mercato, ormai globalizzato, era necessario raggiungere un'adeguata "massa critica", anche se ciò non è facilmente realizzabile sul piano gestionale. Molte sono state le imprese che sono andate in crisi nel gestire il passaggio dimensionale (cosiddette crisi di eccessiva crescita ed espansione): nuove e più grandi dimensioni nonché riferimenti culturali assai differenti tra loro erano le criticità da gestire. Furono introdotte via via tecniche per la gestione organizzativa dei gruppi spesso polifunzionali, delle strutture periferiche anche molto lontane dalle sedi centrali, di quelle a rete con altri soggetti con dimensioni, storie e culture diverse.

La dimensione per la P.A. non rappresenta una criticità nuova da gestire, e quindi nessun ri-orientamento è stato necessario; lo slogan di sempre delle imprese era "piccolo è bello" mentre per le amministrazioni pubbliche era "grandi e da sempre"; non sono mancati comunque processi di concentrazione da gestire che hanno interessato le ASL ed i ministeri.

- Orientamento al controllo

La dimensione aziendale è inversamente proporzionale al tasso di flessibilità e direttamente proporzionale alle esigenze di controllo. Nasce l'orientamento al controllo.

L'obiettivo di un simile orientamento è quello di presidiare l'economicità, l'efficienza e la produttività dell'impresa, orientando le scelte direzionali.

Ristrutturazioni a catena e riduzione del personale, spesso coincidenti con quotazioni in borsa, forte attenzione al controllo ed al contenimento dei costi da parte dei grandi gruppi hanno alimentato una distorta interpretazione del concetto di controllo che ha condotto in alcuni casi a sottovalutare un aspetto importante: la qualità.

L'orientamento al controllo nella P.A. è databile precisamente ai primi anni novanta, quando sono introdotti i sistemi di controllo di gestione ed il recupero di concetti quali economicità, efficienza, efficacia (le tre E). Senza ombra di dubbio l'orientamento al controllo ha registrato un cambiamento più incisivo nella P.A. rispetto agli altri orientamenti, tanto da indurre osservatori ad affermare che la riforma degli anni novanta è stata in realtà la riforma dei controlli interni nella pubblica amministrazione.

Nella storia dell'economia d'azienda, quando si fa pressione verso un sistema di controlli stringente, soprattutto orientato al contenimento dei costi, e non si presidiano attentamente i processi, generalmente quello che ne risente è la qualità del servizio. Le aziende e le stesse amministrazioni pubbliche scoprono così l'orientamento alla qualità.

- Orientamento alla qualità

In un contesto di aspettative crescenti e di concorrenza esasperata l'attenzione alla qualità diviene sempre più spesso fattore di successo; le aziende iniziano ad adottare sistemi di qualità totale, certificazione della qualità che finisce per declinarsi come qualità tecnica, ma anche intrinseca del prodotto, ovvero qualità del processo produttivo che porta alla sua realizzazione, nel rispetto non solo della legislazione vigente, ma anche dei canoni etici. Ma in particolare, di quali canoni etici, di quale società, di quale paese?

Il concetto di qualità risale via via dal prodotto al processo ed inevitabilmente focalizza l'attenzione sui sistemi produttivi, sulla delocalizzazione degli stessi, sul rispetto dei comportamenti etici come fattore intrinseco del prodotto, creando i presupposti per l'orientamento all'etica ed alla responsabilità sociale, in sintesi alla CSR.

Nella pubblica amministrazione l'orientamento alla qualità ha ricevuto un impulso notevole nei servizi a domanda individuale e in tutte le strutture che interfacciano con l'utente finale (ASL, Comuni, aziende

municipalizzate), mentre ha poco coinvolto le strutture centrali anche se non sono mancate norme che prevedevano richiami precisi alla qualità dei servizi pubblici¹.

- Orientamento alla CSR e alla RSP

Il passaggio dall'orientamento alla qualità all'orientamento "all'etica ed alla responsabilità sociale" è breve. L'etica assurge ad elemento strategico dell'impresa. Essa incide su tutte le funzioni aziendali, dalla produzione al marketing, dalla politica del personale alla politica degli acquisti.

Orientarsi alla CSR significa anche garantire un tasso di trasparenza attraverso la predisposizione di strumenti di rendicontazione e di comunicazione sociale idonei a gestire il consenso. La legittimazione sul mercato di riferimento deve passare attraverso la garanzia della qualità e la rendicontazione dei propri comportamenti etico-sociali.

L'orientamento alla CSR delle imprese trova ora nelle pubbliche amministrazioni un timido ma preciso orientamento alla RSP; ultimo orientamento in ordine cronologico che ha visto l'introduzione di uno strumento nuovo: il bilancio sociale, diverso per finalità e contenuti rispetto a quello delle imprese private, ma concettualmente simile a quello utilizzato per gestire la CSR.

È importante sottolineare che questi orientamenti nel tempo si sono sovrapposti piuttosto che avvicendati: ad ogni nuovo orientamento corrisponde la necessità di affiancare, integrare e selezionare nuovi e vecchi strumenti gestionali, realizzandosi una sorta di "stratificazione culturale". E' un processo di evoluzione darwiniana in base alla quale sopravvivono solo le imprese che sanno adattarsi alle nuove condizioni ambientali, dove l'esperienza di una crisi superata diventa bagaglio culturale per affrontare le successive. Ciò che si può registrare, infatti, è una sorta di "stratificazione" di culture legate a ciascuno orientamento e questo fenomeno è connesso al più o meno elevato "tasso di flessibilità manageriale".

Il tasso di "flessibilità manageriale" misura l'elasticità che un'azienda o un'amministrazione pubblica mostra nel cambiare orientamento a seconda delle esigenze dettate dal mutamento dei fattori esterni; in pratica la sua capacità di adattamento e di reazione alla dinamicità e variabilità degli scenari esterni.

Il frutto di questo processo evolutivo è la comparsa di "nuovi" strumenti gestionali come "controaltare" a precise esigenze di cambiamento. In una sorta di "Bolero di Ravel", ad ogni orientamento si aggiunge un nuovo strumento che deve necessariamente coordinarsi ed integrarsi con quelli già esistenti. Ora questo Bolero è una musica che suona anche per le pubbliche amministrazioni, ma registra tempi e cadenze diverse.

Un'azienda che ha compiuto pochi cambiamenti di "orientamento", o si presenta statica nello stesso orientamento da diversi anni, è un organismo poco flessibile, guidata da un management poco dinamico, dove la cultura aziendale dominante non è la "cultura delle diverse culture" o "dei cambiamenti"; con un'ardita similitudine essa è paragonabile ad una barca con il timone arrugginito, difficile da manovrare per le numerose incrostazioni (ostacoli al cambiamento), con il rischio reale che si spezzi alla prima virata manageriale energica.

Viceversa, un'azienda che ha una storia ricca di stratificazioni e di orientamenti diversi (cultura del cambiamento), ha un "tasso di flessibilità manageriale" molto alto; per essa il reinterpretersi è la norma, le crisi vengono vissute in chiave evolutiva da un management dinamico, innovativo e sensibile ai mutamenti esterni. Il vero problema che emerge, a questo punto, è il tasso di flessibilità manageriale delle strutture pubbliche: come reagiscono, se reagiscono, al susseguirsi di tutti questi cambiamenti?

Tutti gli orientamenti fino a qui delineati nel mondo delle imprese private, con qualche sfasatura di alcuni anni, si sono verificati in un arco temporale di un centinaio di anni, se si vuol datare il Taylorismo tra il 1912 ed il 1913 e l'orientamento alla CSR nei primi anni duemila.

Il settore pubblico, invece, ha registrato, o meglio sta registrando, i diversi cambiamenti nell'orientamento in un arco temporale molto ristretto. L'economicità, il recupero di efficienza, i controlli interni e la qualità sono tutti temi di cronaca recente, sia dal punto di vista normativo che dal punto di vista gestionale e culturale.

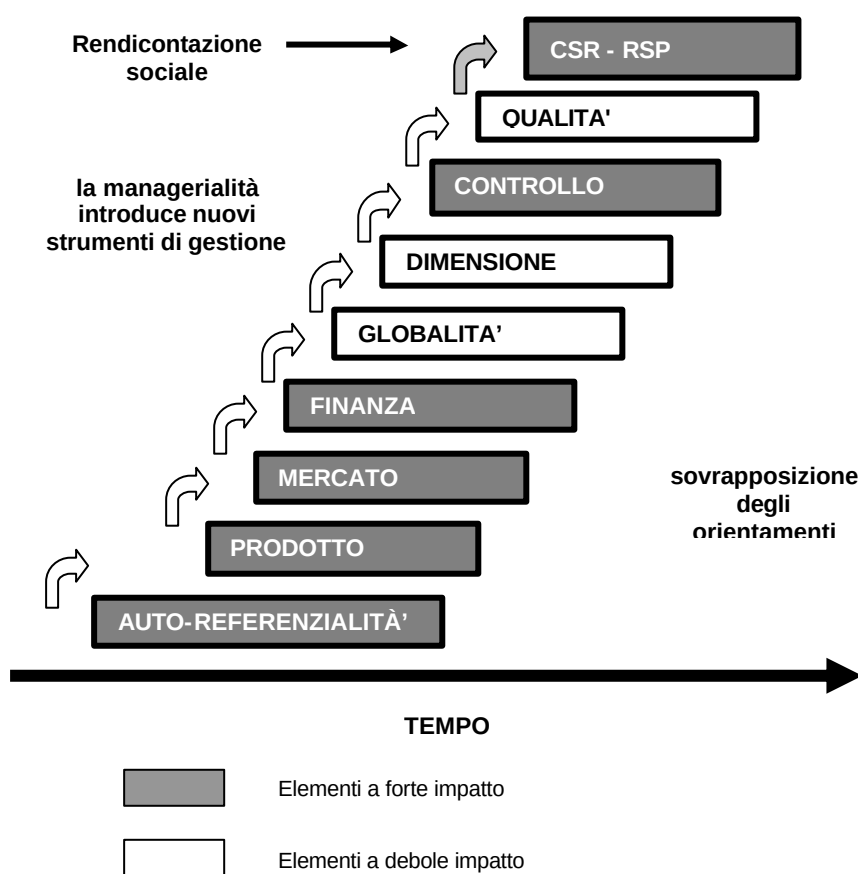
Se si considera che i controlli sono del 1993 e la RSP degli anni duemila si può affermare che la pubblica amministrazione sta reagendo molto bene a questi cambiamenti, non senza difficoltà.

¹ Cfr.: d.lgs. 286/99.

Osservando ancora la Figura, che evidenzia i vari orientamenti qui analizzati, si osserva come alcuni di essi abbiano avuto un impatto “forte” ed altri un impatto “debole” nella pubblica amministrazione; sono rappresentati in figura con un differente tratteggio (scuri quelli forti e chiari quelli deboli o assenti) per proporre un confronto tra l’evoluzione degli orientamenti nella pubblica amministrazione e quella registrata nel contesto delle altre aziende.

La RSP costituisce la nuova frontiera per la P.A., almeno per ora, l’ultimo orientamento da gestire. Il bilancio di ricaduta sociale è lo strumento che, cogliendo la dimensione qualitativa della gestione, recupera elementi e supporti di tutti gli strumenti di controllo di gestione introdotti nel corso dei vari orientamenti: dalla segmentazione della clientela per l’identificazione degli stakeholder chiave, alla customer satisfaction, dagli indicatori di produttività alla realizzazione dell’accountability sull’esterno avente per oggetto non le cifre, ossia la dimensione gestionale, ma la dimensione sociale della gestione, meglio la ricaduta sociale dell’attività delle singole amministrazioni.

Fig. 1 - Gli orientamenti delle strutture organizzative della pubblica amministrazione nel tempo



Fonte: elaborazione da *Il Bilancio sociale*, L. Hinna (a cura di), Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.