



LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: DEFINIZIONE, DIMENSIONE ED EVOLUZIONE

Fabio Monteduro

Dottorando in Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche

Università di Roma “Tor Vergata”

fabio.monteduro@uniroma2.it



1. Cosa sono le Amministrazioni Pubbliche?
2. Quante sono le Amministrazioni Pubbliche?
3. I Cambiamenti di scenario a livello internazionale
4. Le aree di modernizzazione in Italia



Cosa sono le Amministrazioni Pubbliche?

- È difficile definire cosa si intende per Amministrazioni pubbliche
- Non manca una definizione ma ce ne sono troppe!
- Perché? Ci sono differenti discipline che se ne occupano:
 - Statistica
 - Economia
 - Economia Aziendale
 - Sociologia
 - Diritto
- Il concetto di pubblica amministrazione cambia a seconda dei contesti (civil law, common law)



La definizione economico aziendale

- Sono aziende quelle organizzazioni che realizzano un processo di produzione e che posseggono tre requisiti essenziali:
 - **Visione sistemica:** le operazioni poste in essere dall'organizzazione devono essere integrate tra loro e finalizzate al raggiungimento degli obiettivi
 - **Autonomia:** il vertice aziendale deve essere indipendente nell'esercizio delle sue funzioni decisionali
 - **Economicità:** l'attività aziendale deve essere ispirata da una logica di efficienza ed efficacia



La definizione economico aziendale

- Le aziende si differenziano in
 - **Imprese**: realizzano la loro funzione produttiva operando su mercati concorrenziali dal lato della domanda e dell'offerta
 - **Amministrazioni pubbliche**: operano in mercati competitivi dal lato dell'offerta (collocano i prodotti ad un corrispettivo diverso dal prezzo di mercato) e acquisiscono buona parte dei mezzi finanziari secondo logiche di imposizione tributaria
 - **Aziende non profit**: operano anch'esse dal lato della domanda e dell'offerta in condizioni di concorrenza attenuata



Definizione statistica

- Si considerano amministrazioni pubbliche:
 - le unità istituzionali che producono beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata al consumo ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori
 - Tutte le unità la cui funzione principale è la redistribuzione del reddito



Definizione giuridica

- Normativa del pubblico impiego
- Normativa sulla trasparenza e tutela degli utenti
- Normativa sui reati contro la pa
- Diritto comunitario: normativa sugli appalti
- Diritto amministrativo



Quante sono le Amministrazioni Pubbliche?

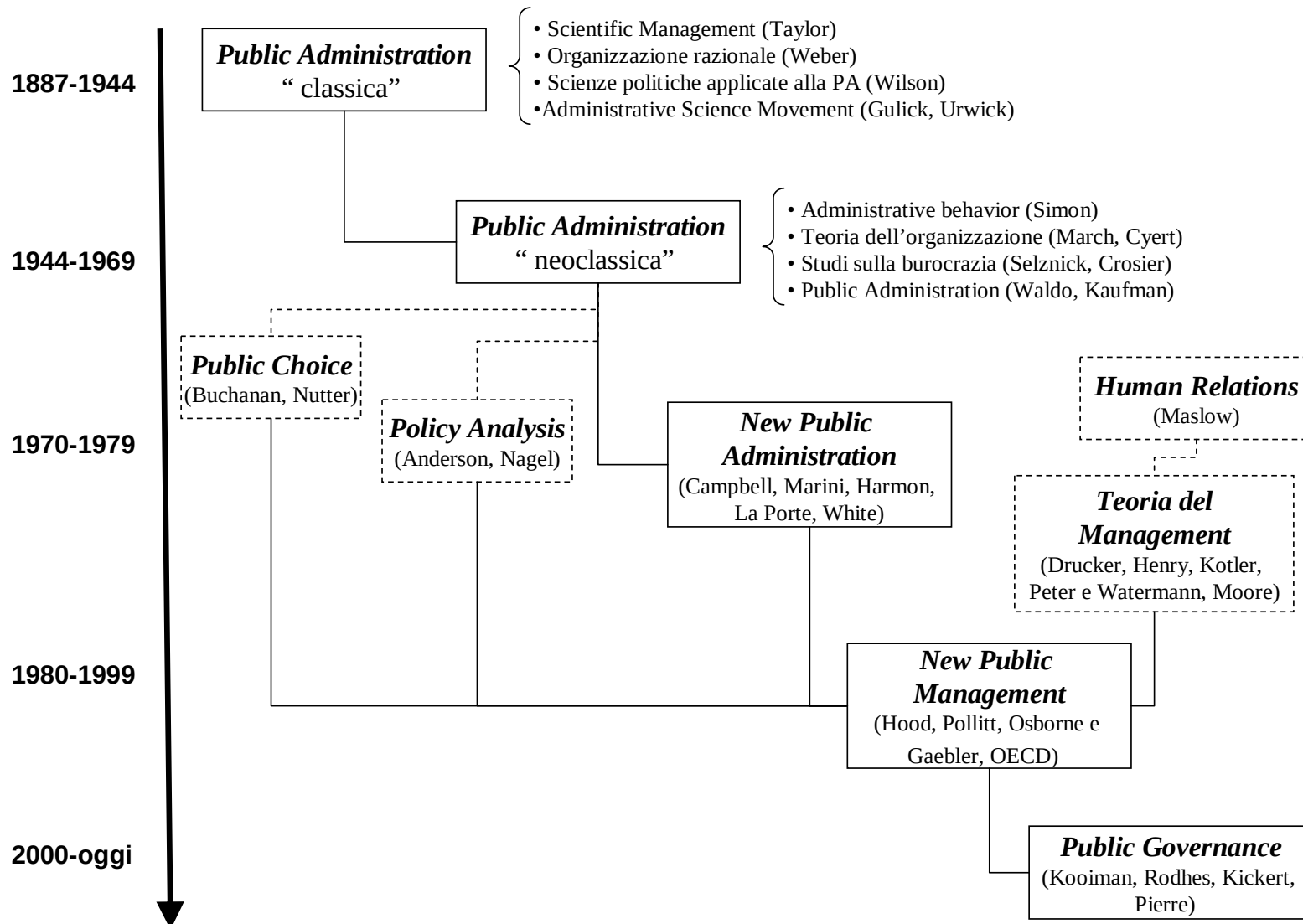
SOTTOCLASSI DI UNITÀ ISTITUZIONALI	Unità istituzionali	Personale effettivo in servizio	
	2001-2002	2001	2002
Amministrazioni centrali	186	2.000.755	1.998.176
Ministeri e Presidenza del consiglio	19	1.948.506	1.943.746
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	8	10.566	11.317
Enti di regolazione dell'attività economica	6	421	530
Enti produttori di servizi economici	13	9.272	10.189
Autorità amministrative indipendenti	6		
Enti a struttura associativa	5	87	766
Enti produttori di servizi assistenziali e culturali	58	7.159	7.110
Enti ed Istituzioni di ricerca	24	21.148	20.880
Istituti e Stazioni sperimentali per la ricerca	47	3.596	3.638
Amministrazioni locali	9.518	1.487.359	1.490.174
Regioni e Province autonome	22	90.193	89.000
Province	100	53.097	57.697
Comuni	8.101	481.031	480.077
Aziende sanitarie locali	197	454.380	446.926
Enti e Aziende ospedaliere	124	245.252	246.654
Camere di commercio	102	9.089	9.089
Enti per il turismo	121	1.732	1.287
Enti portuali	21	1.261	1.226
Comunità montane	356	8.542	8.833
Unioni di comuni	138	75	103
Enti parco	19	479	467
Enti per il diritto allo studio	56	3.050	2.964
Enti lirici ed Istituzioni concertistiche	13	6.577	6.676
Università ed Istituti di istruzione universitaria	65	124.431	129.086
Enti ed Agenzie regionali	83	8.170	10.089
Enti nazionali previdenza e assistenza sociale	28	58.943	58.957
Enti nazionali previdenza e assistenza sociale	28	58.943	58.957
TOTALE	9.732	3.547.057	3.547.307



I possibili approcci al tema del processo di aziendalizzazione

Prospettiva internazionale	New Public Management Public Governance
Italia	Aziendalizzazione Managerializzazione

GLI APPROCCI TEORICI ALLA MODERNIZZAZIONE DELLA PA





La public administration “classica”

- Periodo: fine del XIX secolo (Stati Uniti),
- Problemi:
 - elevato *turn over* del personale (*spoils system*),
 - incompetenza,
 - Inefficienza,
 - corruzione.
- Influenze:
 - Woodrow Wilson, (separare l'amministrazione dalla politica)
 - Frederick Taylor (applicare l'indagine scientifica al disegno del processo di lavoro ottimale)
 - Max Weber (impiegare il modello burocratico)
- Elementi cardine del modello:
 - la separazione della politica dall'amministrazione;
 - la qualificazione dell'amministrazione come burocrazia professionale permanente, neutrale e competente;
 - la ricerca della massima efficienza attraverso l'opportuna articolazione delle linee gerarchiche;
 - la standardizzazione delle procedure amministrative e dei compiti lavorativi;
 - l'attenzione agli aspetti formali dell'organizzazione
 - l'interpretazione del processo decisionale improntato al razionalismo ed alla proceduralizzazione dell'atto amministrativo.

Le critiche alla public administration “classica”



Periodo: 1945-1980

I movimenti:

- studi sull'organizzazione:
 - critica dei principi di amministrazione tradizionali - risvolti psicologici dei processi amministrativi (Simon),
 - scarso decentramento del potere e partecipazione (Barnard),
 - critica della visione meccanicistica dell'organizzazione (March e Parsons)
- studi sociologici:
 - evidenza degli “effetti non previsti” dell'ideal tipo burocratico, trasposizione mezzi-fini (Selznick e Gouldner).
- studi politico-amministrativi:
 - critica della realistica o desiderabilità della distinzione tra politica e amministrazione (Waldo, 1968)
- Studi economici (*Public Choice*):
 - analizza i processi politici-decisionali con il metodo dell'economia
 - l'idea di fondo è le imposte debbano essere in una certa misura il pagamento per i benefici della spesa (value for money)



L'affermarsi del public management

Il concetto dirompente della *Public Choice* secondo cui *imposte = benefici della spesa* si afferma in un contesto di:

- aumento quantitativo e qualitativo della domanda di beni e servizi pubblici o meritori
- impossibilità di espandere la spesa pubblica
- globalizzazione dei mercati



Pressione verso la PA

Efficienza

FABIO MONTEDURO

Efficacia

Tor Vergata, marzo 2007

*Public
management*

New Public Management

Idee chiave



- Mette in discussione la distinzione tra amministrazioni pubbliche ed imprese private
 - gestione delle risorse umane e finanziarie,
 - organizzazione
 - sistemi informativo – contabili
- Autonomia della dirigenza pubblica
- Responsabilizzazione sui risultati

New Public Management



TRAIETTORIE	LEVE D'AZIONE
MANTENERE	Rafforzamento dei controlli tradizionali
	Limiti e tagli di spesa
MODERNIZZARE	Revisione sistemi di budgeting
	Innovazione nei sistemi contabili
	Riforma sistemi di controllo ed auditing
	Gestione del personale
	e-Government
	Ristrutturazione organizzativa
	Performance management
	Semplificazione amministrativa
MARKETIZZARE	Competizione
	Orientamento al cliente
MINIMIZZARE	Privatizzazioni
	Esternalizzazione



Il New Public Management

Le critiche

- Impossibilità della separazione del management dalla politica
- Sottovaluta aspetti connessi all'etica, all'equità ed alla democrazia nella PA e perde di vista le sue specificità
- Prospettiva micro, trascura prospettive meso e macro
- Trascura le differenze amministrative, culturali e socio-politiche dei diversi paesi
- Enfasi sulla riduzione dei costi a discapito della qualità
- Ecc. ecc. ...

Dal NPM alla public Governance



- Centralità delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli nel contesto politico e sociale
- Governo e coordinamento di reti complesse nel sistema sociale
- Orientamento all'esterno, in particolare verso l'ambiente economico e sociale

L'aziendalizzazione



03-FEB-2004

Il Sole
24 ORE
Quotidiano Milano Direttore: Guido Gentili Lettori Audipress 12270

A Milano il «modello azienda»

MILANO ■ I massimi sistemi e concreti. A Palazzo Marino presiede il direttore generale del Comune, Giorgio Porta, e racconta come la amministrazione meneghina abbia negli ultimi anni, di modificare sé stessa, si più vicina ad uno dei tessuti

08-FEB-2004

CORRIERE DELLA SERA
Quotidiano Milano Direttore: Stefano Folli Lettori Audipress 2678000
IL PRESIDENTE LOMBARDO

Formigoni: «Ma io difendo i nostri ospedali-azienda»

16-MAG-2004

il Giornale
Quotidiano Milano Direttore: Maurizio Belpietro Lettori Audipress 708000

IL MINISTRO IERI A MILANO

Sirchia: «Aziendalizzare gli ospedali un errore nei confronti dei medici»

Milano. «Bisogna avere il coraggio di ammettere che l'aziendalizzazione degli ospedali è stata un errore». Lo ha detto il ministro della Salute, Girolamo Sirchia, ieri mattina a Milano concludendo il convegno su «Milano e i suoi ospedali». «Certo - ha aggiunto il ministro - si è sbagliato in buona fede, ma l'azienda è un modello che non funziona».

primari senza renderne conto a nessuno, come accade adesso. Perché fra i direttori generali ci sono quelli intelligenti ma anche gli imbecilli. Allora, è giusto che la scelta avvenga nell'ambito di un confronto con i dirigenti medici». Sul fronte della battaglia contro il fumo il ministro si è detto

FABI

MILANO — «Su due cose i medici hanno ragione: quando rivendicano maggiore libertà e quando chiedono di non essere trasformati in burocrati. Ma il loro principale motivo di polemica non mi sembra sia l'organizzazione della sanità secondaria, ma deve controllare le spese. L'adozione del criterio del budget nuoce ai medici? Non credo: certo, anche loro devono tenerne conto ed è una dimensione in

sta, ma deve controllare le spese. L'adozione del criterio del budget nuoce ai medici? Non credo: certo, anche loro devono tenerne conto ed è una dimensione in

di bilancio, ma proprio il governo di cui Sirchia è ministro ha scritto nella Finanziaria del 2003 che, se il manager non rispetta il bilancio, decade. In Lombardia è capitato».

Tutta questa attenzione alla salute dei bilanci non rischia di fare

ROBERTO FORMIGONI
I bilanci



Abbiamo bisogno di amministratori sanitari preparati e, insieme, di dottori che capiscano che i costi non sono una variante indipendente



L'aziendalizzazione: paradosso

- Paradosso:
 - Il concetto di aziendalizzazione è ormai stato acquisito
 - Il concetto è molto spesso criticato
- Ragioni:
 - Equivoci sul concetto
 - Risultati a volte modesti



L'aziendalizzazione: il concetto

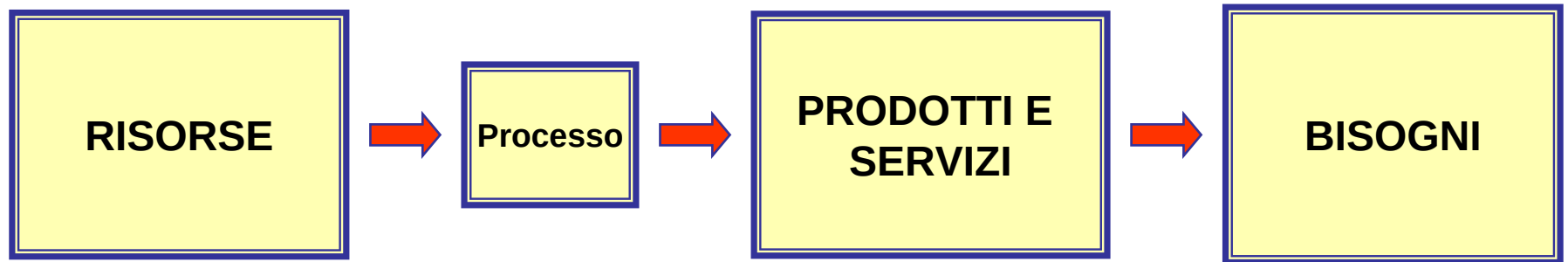
- Il concetto di aziendalizzazione segnala la necessità di impiegare secondo logiche di *razionalità* economica le *risorse disponibili* in quantità limitata (scarse) per *raggiungere al meglio i fini* di un qualsiasi istituto.
- Il raggiungimento dei fini di un qualsiasi istituto è possibile solo se esistono persone (elemento soggettivo) che decidono ed agiscono impiegando le risorse (elemento oggettivo) in modo razionale



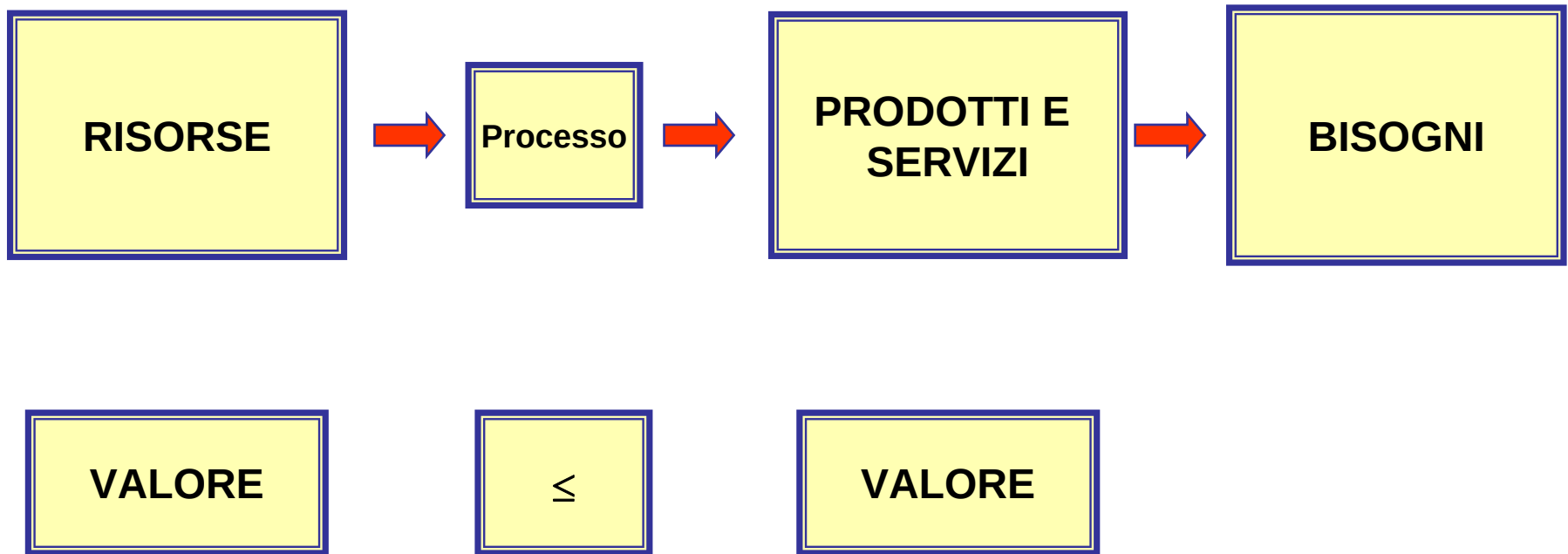
L'aziendalizzazione: le fonti di confusione concettuale

- L'economia aziendale ha storicamente affinato i propri strumenti operativi (sistemi di gestione) con riferimento alle realtà delle imprese private che operano sul mercato (con finalità di profitto)
 - Trasposizione errata di strumenti e metodologie
- L'applicazione dell'economia aziendale alle realtà pubbliche è avvenuta confrontandosi con altre discipline
 - frequenti fraintendimenti dei concetti (controllo, economicità, ecc.)

L'aziendalizzazione: Lo schema di riferimento (1)



L'aziendalizzazione: Lo schema di riferimento (2)



L'aziendalizzazione: Lo schema di riferimento (3)



Il principio di economicità prevede che essa:

sia capace di realizzare le produzioni, ai dovuti livelli qualitativi, con il minor impiego delle risorse disponibili

efficienza

sia capace di produrre beni e servizi in grado di soddisfare le attese dei clienti (o meglio di tutti i soggetti interessati all'andamento dell'azienda)

efficacia

economicità

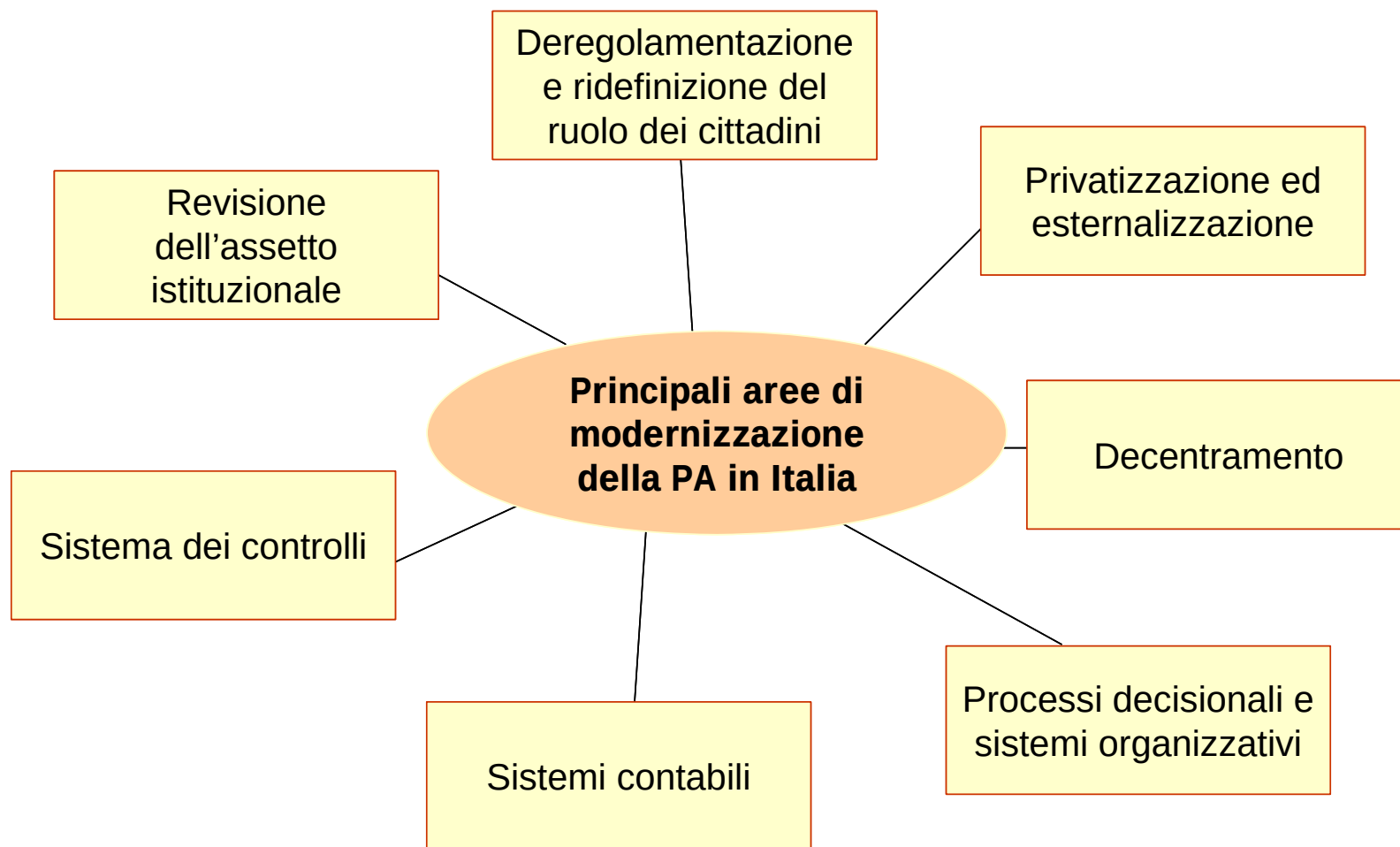
L'aziendalizzazione: Lo schema di riferimento (4)



- Rispetto ad un'impresa, nell'azienda pubblica manca...
 - un sistema di PREZZI per misurare il valore dell'OUTPUT
 - un indicatore di sintesi (reddito) per valutare congiuntamente l'efficienza e l'efficacia
- L'azienda pubblica deve pertanto trovare ...
 - Sistemi per misurare/valutare il valore dell'*output* e soprattutto dell'*outcome*
 - Indagare le due prospettive (efficienza ed efficacia) separatamente ma poi trovare modalità per ricomporle



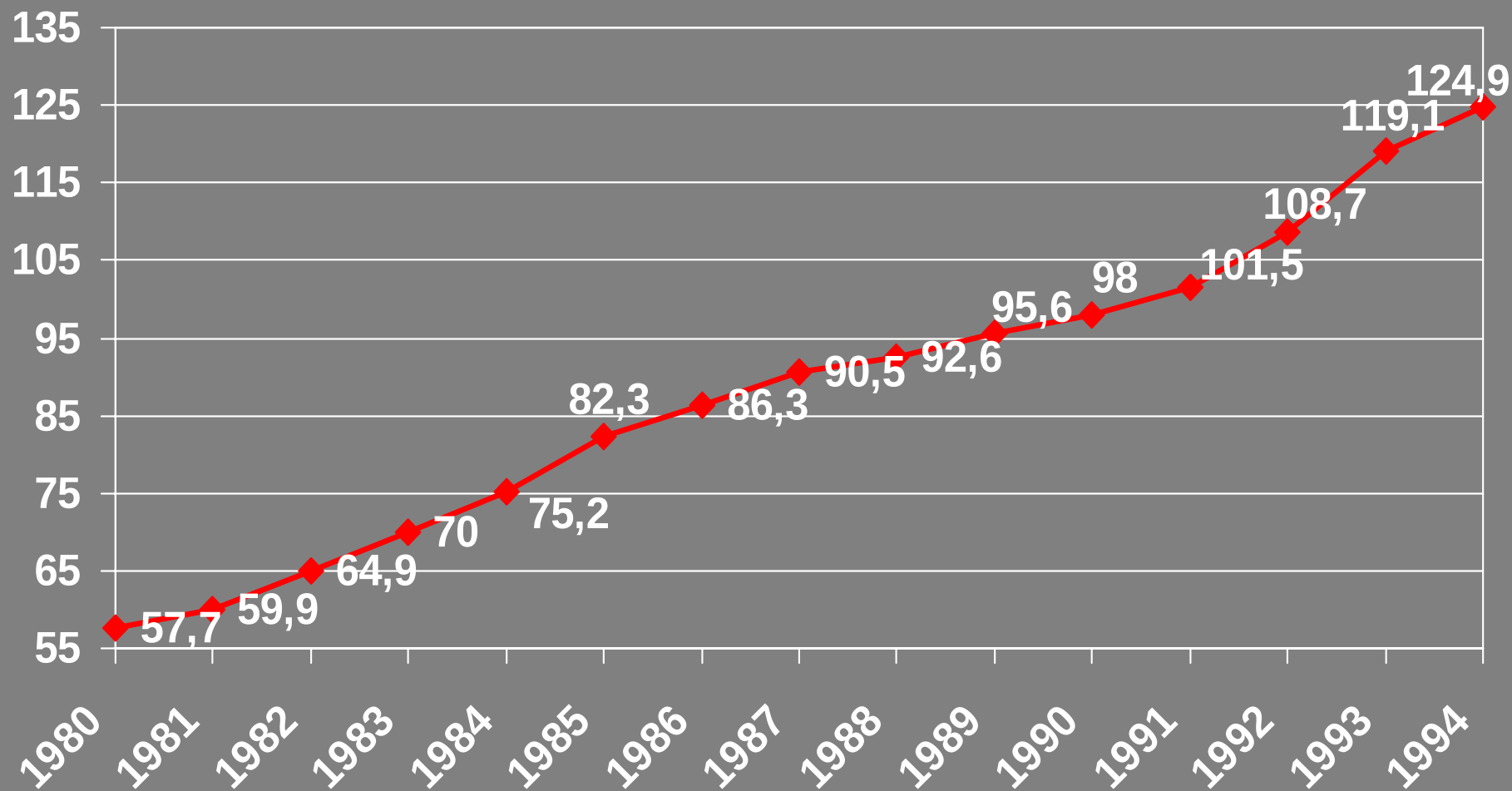
Le principali aree di modernizzazione delle PA in Italia





Le ragioni della Riforma

Stock del debito pubblico (% del PIL)





Stock del debito pubblico (% del PIL)

