



Università Mediterranea di Reggio Calabria
Dipartimento DIGIES

Aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione e paradigma del New Public Management

Giuseppe Valenza

Assegnista di Ricerca

Email: giuseppe.valenza@unirc.it

Insegnamento di Contabilità e bilancio – Modulo 3 CFU

Caratteri tradizionali delle aziende pubbliche

- Fino ad un certo momento storico (approssimativamente fino agli anni '80), gli Stati possedevano un controllo quasi incondizionato sulle rispettive economie nazionali

Gli Stati potevano fare leva su tre strumenti con elevati margini di libertà: quali?

- **Politica fiscale** (trasferimenti alle famiglie, imposizione fiscale, spesa pubblica)
 - **Politica monetaria** (emissione di moneta tramite interventi delle Banche Centrali nazionali)
 - **Emissione di debito** (indebitamento tramite emissione di titoli di Stato)
- Avendo a disposizione questi strumenti, gli Stati potevano “permettersi” di trascurare gli aspetti economico-patrimoniali della loro azione amministrativa (es. ricchezza creata o consumata; consistenza del patrimonio pubblico statale)

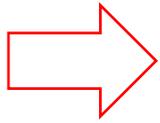


Come principale conseguenza, il sistema di contabilità e bilancio pubblico si poneva due principali obiettivi:

1. **assicurare *al più* un equilibrio fra Entrate e Uscite**
2. **autorizzare la spesa dei fondi pubblici**

Caratteri tradizionali delle aziende pubbliche (segue)

Quale principale conseguenza sul sistema di contabilità e bilancio?



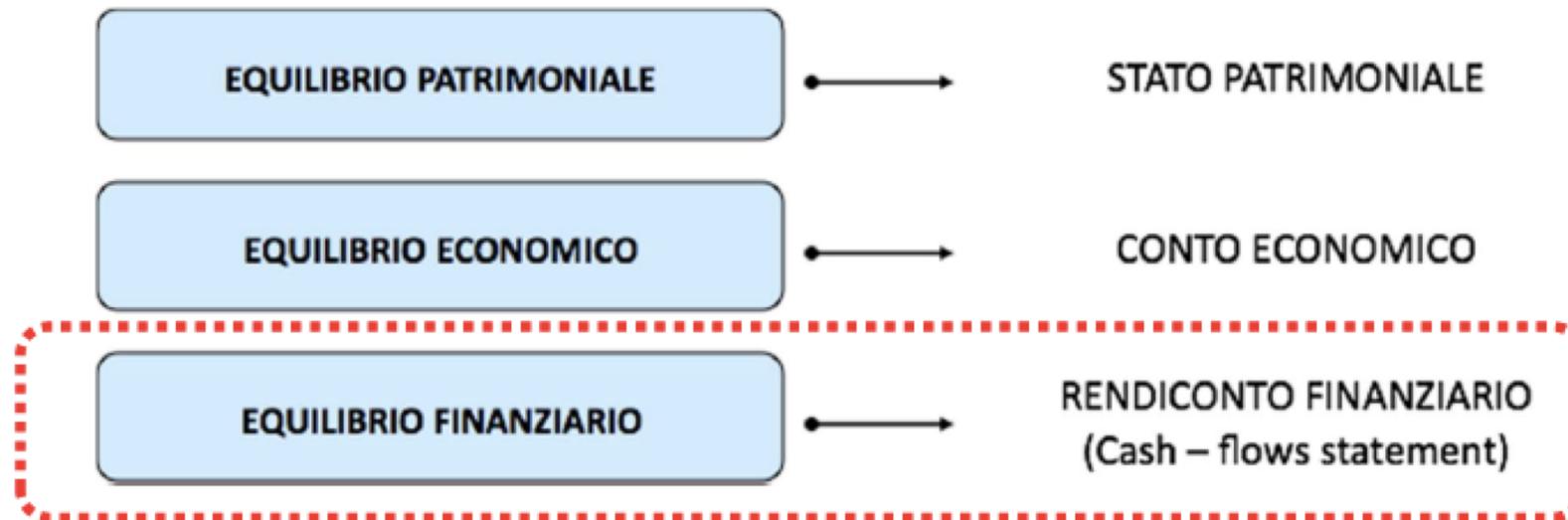
Prevalenza della Contabilità di cassa o della contabilità finanziaria (in quanto queste forme di tenuta della contabilità pubblica erano sufficientemente idonee nel perseguimento di tali obiettivi) e conseguente disinteresse nell'adozione di una contabilità economico-patrimoniale

Quali sono le principali differenze fra le due tipologie di contabilità?

- la contabilità finanziaria si limita a rilevare entrate e uscite finanziarie
- la contabilità economico-patrimoniale consente *anche* di determinare:
 - **risultato di esercizio** (quindi la ricchezza prodotta o consumata nell'esercizio amministrativo di riferimento)
 - **patrimonio** (quindi la ricchezza posseduta alla fine dell'esercizio di riferimento)
- rispetto alla competenza di cassa/finanziaria, la contabilità economico-patrimoniale consente una maggiore precisione nella determinazione dei costi dei servizi pubblici erogati (es. gli ammortamenti, con una contabilità di cassa, non sarebbero rilevati, ma per la determinazione esatta del costo "pieno" di un bene o servizio bisogna considerarli)

Caratteri tradizionali delle aziende pubbliche (*segue*)

- ▶ La contabilità economico-patrimoniale permette, se adeguatamente utilizzata, di monitorare contemporaneamente i tre aspetti fondamentali della vita di un'organizzazione:



- ▶ Al contrario, la contabilità finanziaria si focalizza quasi esclusivamente sulla verifica dell'equilibrio finanziario!

Oggi tuttavia si parla della cosiddetta...

Contesto temporale di riferimento

- dai primi anni '80 ai giorni nostri

Aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione

Fattori di contesto che hanno determinato il sorgere del fenomeno

- elevato debito pubblico
- inefficienze della Pubblica Amministrazione (spreco di risorse pubbliche)
- primi vincoli comunitari (contenimento del debito pubblico)
- affermazione di teorie neo-liberiste, anche a seguito della caduta del muro di Berlino nel 1989 (riduzione dell'intervento statale in economia)

Corrente di pensiero prevalente

- lo Stato, pur nella sua moderna funzione di Stato sociale, avrebbe dovuto **ridurre il proprio intervento nell'economia**, e al contempo avrebbe dovuto garantire più **elevati livelli di efficacia ed efficienza gestionale nell'utilizzo delle risorse pubbliche**
- **New Public Management ed aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione: lo Stato avrebbe dovuto introdurre un sistema di logiche manageriali, organizzative e di governo di matrice economico-aziendale**

Aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione

Ruolo dello Stato

- lo Stato tenta di adottare logiche di gestione, organizzazione e di rilevazione delle aziende private
- In particolare, vengono attivati processi di:

- decentramento amministrativo
- esternalizzazioni
- privatizzazioni



Obiettivo: riduzione
dell'intervento dello Stato
nell'economia

- razionalizzazione
- ristrutturazione
- modernizzazione



Obiettivo: riduzione delle
inefficienze nelle modalità di
funzionamento della PA

Decentramento amministrativo: trasferimento funzioni/poteri alle Amministrazioni pubbliche più vicine alle esigenze della collettività (es. decentramento di poteri dallo Stato alle Regioni)

Esternalizzazione (o outsourcing): trasferimento all'esterno di attività/servizi ad aziende private originariamente gestiti da Amministrazioni pubbliche; vi è il mantenimento di controllo pubblico relativamente alle funzioni di pianificazione e controllo (es. appalti)

Privatizzazione: vi è la trasformazione di un soggetto pubblico in soggetto privato (tramite costituzione di s.p.a.), in cui quest'ultimo gestisce le varie fasi del servizio con elevati gradi di autonomia in termini di pianificazione e controllo [rispetto all'esternalizzazione, il distacco pubblico-privato è maggiore] (es. privatizzazione dell'ANAS – Ente Nazionale per le Strade)

Razionalizzazione: impiego ottimale ed efficiente delle risorse pubbliche (es. *spending review*)

Ristrutturazione: ripristino delle condizioni di funzionalità ed operatività delle aziende pubbliche (es. tramite ammodernamento/sostituzione delle immobilizzazioni obsolete)

Modernizzazione: incremento delle condizioni di funzionalità ed operatività delle aziende pubbliche (es. tramite iniziative di tipo *Smart City*)

Il paradigma del *New Public Management*

I processi di riforma che hanno riguardato negli ultimi anni il sistema delle aziende pubbliche sono riconducibili ad un “paradigma” (ossia un “modello di riferimento” teorico-accademico): il **New Public Management** (NPM)

Quali sono le leve di azione del NPM?

Possiamo distinguere 5 diverse leve di azione [Tommasetti 2008]:

1) Downsizing (decentramento amministrativo/organizzativo)

Il decentramento si manifesta attraverso la dislocazione di poteri/funzioni dall'amministrazione centrale alle amministrazioni periferiche

L'obiettivo è far sì che le esigenze della collettività vengano soddisfatte dagli *enti pubblici territorialmente più “vicini” ad essa*

Esempi:

- Servizio Sanitario Nazionale trasformato in un sistema di servizi sanitari regionali
- Decentramento gestionale-amministrativo del sistema universitario
- Istituzione di municipi di zona per i grandi centri abitativi

Il paradigma del *New Public Management*

2) *Introduzione di quasi-mercati*

I quasi-mercati rappresentano forme di concorrenza che vengono introdotte nell'ambito di un sistema pubblico chiuso (c.d. "concorrenza guidata")

L'obiettivo è creare forme di competizione fra AA.PP. del medesimo "settore" per *aumentarne l'efficienza gestionale*

Esempi di quasi-mercati:

- Sanità: i cittadini usufruiscono del servizio sanitario pubblico, tuttavia lo Stato cerca di evitare di produrre "direttamente" il servizio, *delegandone l'erogazione a strutture sanitarie (pubbliche e private convenzionate) dotate di ampia autonomia gestionale* (in questo modo si innesca una competizione fra aziende pubbliche per l'erogazione del medesimo servizio, la cui conseguenza è l'aumento dell'efficienza)
- Fondi Europei: la distribuzione dei fondi regionali agli Enti locali avviene sulla base di una "*competizione*" *legata alla presentazione dei bandi* (l'obiettivo è determinare un aumento dell'efficienza nell'impiego della spesa pubblica)

Il paradigma del New Public Management (*segue*)

3) *Introduzione di forme di mercato in senso stretto*

Nelle forme di mercato in senso stretto, la competizione fra imprese è “aperta” (nei quasi-mercati, invece, la competizione avviene nell’ambito di un sistema pubblico chiuso)

Si distinguono generalmente due casi:

1. *Contracting out*, in cui l’erogazione di un servizio pubblico viene *affidata ad imprese private* attraverso logiche competitive

Tipico esempio: appalti

2. *Contracting in*, in cui un servizio/attività viene affidata a *enti pubblici, regionali o governativi dotati di particolare autonomia tali da operare sostanzialmente come fossero privati*

Esempi:

- Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo – ANSV, che svolge funzioni delegate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
- Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca – ANVUR, che svolge funzioni delegate dal MIUR

Il paradigma del New Public Management (*segue*)

4) Introduzione di tecniche e sistemi di gestione mutuati dalle aziende del settore privato

Gli esempi possono essere numerosi:

- introduzione della contabilità economico-patrimoniale (*accrual accounting*)
- rapporti di lavoro flessibili
- semplificazioni amministrative e burocratiche per rendere le procedure amministrative delle AA.PP. più snelle, flessibili e veloci (es. SCIA - Segnalazione certificata di inizio attività)
- misure di trasparenza amministrativa (es. Carte dei Servizi; Amministrazione digitale)
- misure di orientamento a beneficio degli utenti/cittadini/contribuenti (es. Uffici per le Relazioni con il Pubblico – URP)

Il paradigma del New Public Management (*segue*)

5) *Introduzione di sistemi di programmazione e misurazione delle performance attraverso opportuni indicatori*

Trattasi di tecniche per introdurre nel settore pubblico strumenti per la:

- programmazione degli obiettivi di performance (prospettiva *ex ante*)
- misurazione dei risultati di performance (prospettiva *ex post*)
- analisi degli scostamenti (confronto fra prospettiva *ex ante* ed *ex post*)

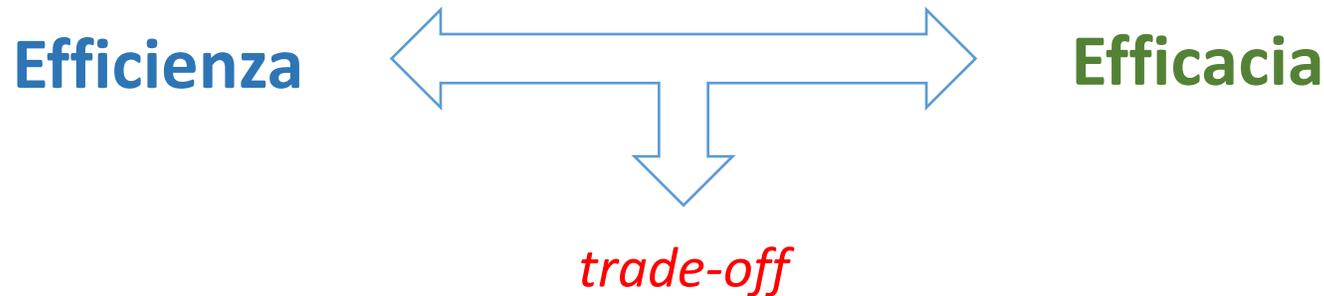
Es. Indicatori per la *valutazione dell'efficienza del servizio di raccolta dei rifiuti*:

- rapporto quantità/tempi di raccolta dei rifiuti solidi urbani (programmazione/misurazione/scostamenti)
- % di raccolta differenziata (programmazione/misurazione/scostamenti)

Criticità legate al *New Public Management*

Il paradigma del NPM ha cercato di spostare gli obiettivi delle AA.PP. verso il raggiungimento di una maggiore **efficienza** (es. riduzione dei costi; impiego efficiente delle risorse; contenimento della spesa pubblica)

- Secondo parte della dottrina, si verificano due problematiche:
 1. anzitutto, si ha uno “schiacciamento” delle AA.PP. verso obiettivi esclusivi di efficienza
 2. come conseguenza, si ha una sorta di trade-off fra efficienza ed efficacia, che risulta maggiormente enfatizzato nel settore pubblico rispetto al settore privato (es. nel sistema scolastico e universitario un’esclusiva focalizzazione sull’efficienza può compromettere l’efficacia, ossia la capacità di conseguire gli obiettivi istituzionali)



Perché questa eccessiva focalizzazione sull’efficienza?

➡ pretesa di applicare logiche e tecniche delle imprese private in maniera acritica alle aziende pubbliche, *senza opportuni adattamenti e senza considerare le specificità del settore pubblico*

Dal *New Public Management* alla *Public Governance*

Negli ultimi anni si sta affermando un nuovo paradigma, che vorrebbe rappresentare il **superamento/evoluzione del NPM**

Si tratta del c.d. paradigma della *Public Governance* (modello teorico ancora in fase di definizione)

I principali caratteri di questo paradigma derivano da una visione dell'azienda pubblica *più aderente alla sua natura*:

- si mira non soltanto all'efficienza, ma anche all'efficacia generale delle aziende pubbliche
- si cerca di raggiungere le condizioni di economicità compatibilmente con gli obiettivi che queste si pongono
- maggior coinvolgimento degli stakeholder in generale e dei cittadini in particolare (es. fenomeni di co-produzione)

Dal *New Public Management* alla *Public Governance* (segue)

Riassumendo:



NPM e PG, nei loro lineamenti generali, hanno consentito di **introdurre logiche economico-aziendali all'interno del sistema delle AA.PP.**



Questa introduzione non è stata “indolore”, in quanto spesso ha determinato lo **scontro fra due diversi punti di vista** di difficile coesistenza all'interno delle AA.PP. (soprattutto nei Paesi maggiormente burocratizzati):

- punto di vista *politico-istituzionale* (rispetto delle procedure; ottica giuridico-formale)
- punto di vista *economico-aziendale* (efficienza; efficacia; economicità; risultati)

Due lavori di ricerca che si inseriscono in questo *field*:

- Valorizzazione strategica del patrimonio immobiliare pubblico (2014; 2014)
- Piattaforma ePart nel Comune di Udine (2015; 2017)

L'*accrual accounting* come conseguenza dei nuovi paradigmi

La contabilità finanziaria/di cassa è frutto di un sistema logico-formale, basato essenzialmente su:

- funzione *autorizzatoria* del bilancio
- controllo giuridico-formale sulla *corretta gestione delle risorse*

Tuttavia...

➔ I nuovi paradigmi assegnano alle AA.PP. obiettivi più ampi: non soltanto aderenza giuridico-formale alle procedure e corretta gestione delle risorse, ma *anche efficienza, efficacia, programmazione degli obiettivi, monitoraggio delle performance, controllo sui risultati, etc.*

- Per perseguire questi obiettivi, la contabilità finanziaria risultava inadeguata
- La **contabilità economico-patrimoniale**, quindi, è da interpretare come conseguenza di un modo diverso e più ampio di concepire le AA.PP. a seguito della diffusione del NPM e della PG

Fonti per lo studio degli argomenti

- Slide
- Tommasetti A. (2008), *I sistemi contabili nelle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, pp. 3-36.
- Anselmi L., Nicolò D., Vermiglio C., Valenza G. (2014), “La valorizzazione del patrimonio immobiliare quale leva strategica dei programmi Smart City”, *Azienda Pubblica*, anno XXVII, n. 4, pp. 396-410.
- Vermiglio C., Valenza G. (2017), “Impatti degli strumenti di e-government sui processi di co-produzione e sui rapporti di interazione fra Enti locali e cittadinanza. Il caso della piattaforma tecnologica ePart nel Comune di Udine”, *Azienda Pubblica*, anno XXX, n. 1, pp. 51-73.