

Gli obiettivi di creazione di valore della PA
che la governance politica dovrebbe o
potrebbe individuare

Dal New Public Management
alla Public Governance
Processi di cambiamento della PA

Dal New Public Management alla Public Governance

Indice

- Ruolo della burocrazia
- Processi di riforma della PA e sistemi di programmazione e di gestione delle risorse orientate ad obiettivi
- Obiettivi comuni e condivisi per il raggiungimento di specifici risultati
- Conoscere l'assetto di un organizzazione significa capire come gestisce i processi e costruisce le politiche
- Comportamenti amministrativi e valutazione (Simon)

Definizione di burocrazia di Weber

➤ Organizzazioni che funzionano secondo il principio delle competenze di autorità attribuite a uffici e specificate attraverso regole impersonali ed universali.

Specificità dello stato moderno burocratico (Weber)

- L'accentramento del potere
- Il monopolio della forza legittima
- L'impersonalità del comando

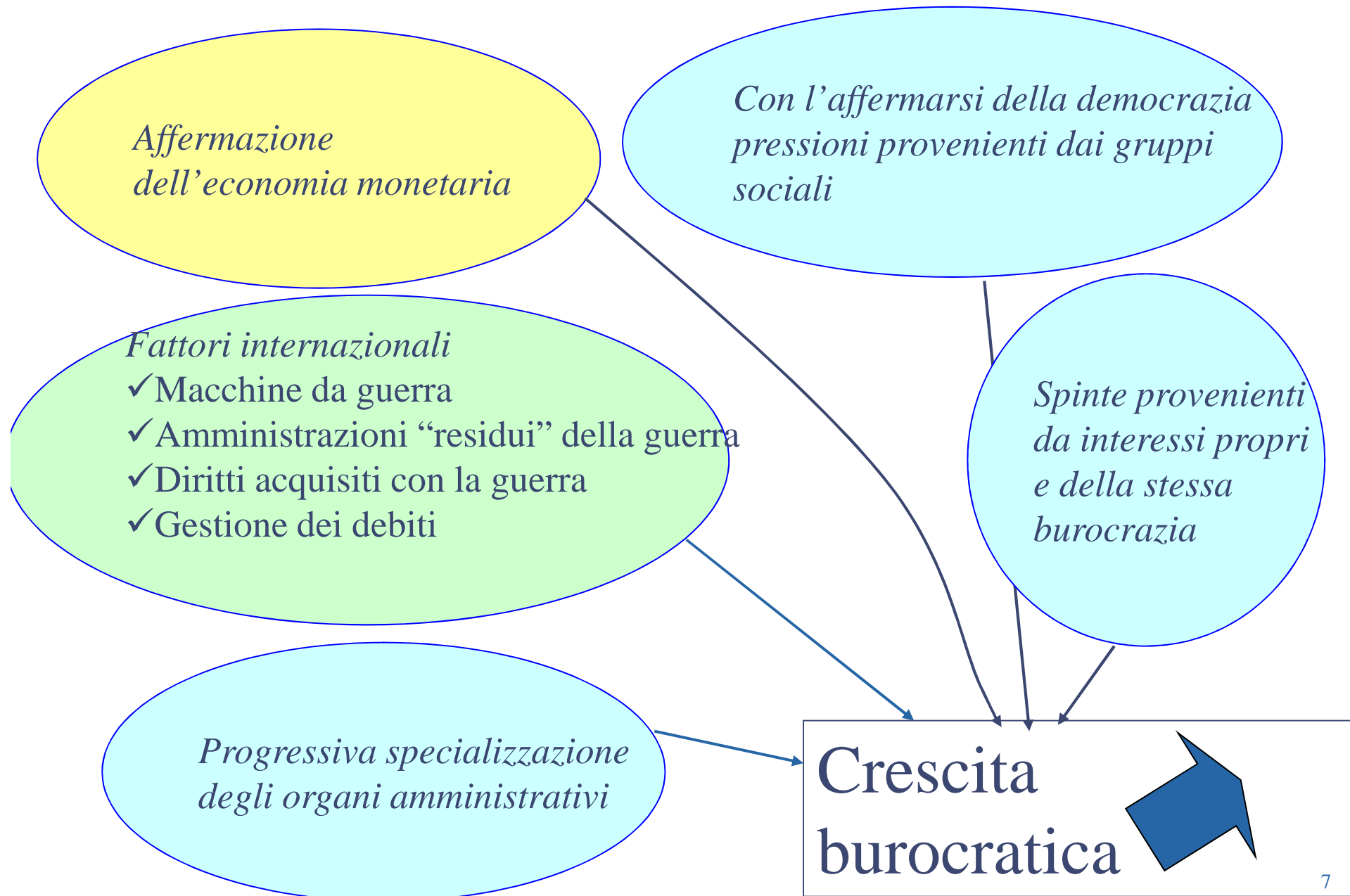
Tipologia del potere in Weber

- **Potere tradizionale:** basato sulla credenza nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre e della legittimità di coloro che sono chiamati a rivestire un' autorità.
- **Potere carismatico:** legato ad una dedizione straordinaria al carattere sacro o alla forza eroica, o al valore esemplare di una persona.
- **Potere razionale-legale:** fondato sulla credenza nella legalità di ordinamenti statuiti e nel diritto di comando di coloro che sono chiamati ad esercitare il potere in base ad essi.

Caratteristiche della burocrazia razionale legale

- Esistenza di un sistema di regole generali che vincoli allo stesso modo i detentori del potere, l'apparato amministrativo, e coloro su cui si esercita il potere
- Organizzazione gerarchica e monocratica
- Sistema di divisione del lavoro formalizzato, procedure amministrative standardizzate
- Reclutamento tramite concorsi che accertino la competenza
- Separazione fra persone e uffici
- Esercizio delle funzioni amministrative su basi continuative e ufficialità degli atti
- Impersonalità dell'atteggiamento del funzionario

Fattori che influenzano la crescita della burocrazia



Modelli di burocrazia

	Modello francese	Modello statunitense
Formazione	Formazione ad hoc per pubblica amministrazione	Acquisizione di competenze anche attraverso esperienze professionali
Accesso	Concorso pubblico	Possibilità di nomine politiche
Carriere	Interna alla pubblica amministrazione	Permeabile a ingressi dall'esterno
Competenze	Profilo generalista	Specializzate
Sistema decisionale	Autorità gerarchica interna (struttura per ministeri)	Organizzazione intorno a progetti (struttura per agenzie)
Cultura amministrativa	Legittimazione tramite applicazione di norme impersonali	Costruzione di decisioni su casi individuali
Rapporti con l'esterno	Formale chiusura rispetto all'esterno	Funzione attiva di mediazione

Rapporti politica-amministrazione: la prospettiva dualista

Analisi delle risorse di cui dispongono le due classi di attori nel processo decisionale :

POLITICI

- Legittimità
- Controllo bilancio
- Potere legale

BUROCRATI

- Competenza
- Capacità di mobilitare gruppi clientela
- Ideologia burocratica
- Stabilità

E inoltre

Forte politicizzazione

- Livello di sofisticazione tecnica
- Compattezza dell'agenzia

Rapporti politica-amministrazione: la prospettiva della politica burocratica

Sono riconducibili a questa prospettiva coloro che non ritengono possibile distinguere il ruolo e il peso rispettivo dei “politici” e dei “burocrati”

I processi decisionali risultano molto più complessi e sfumati in quanto frutto di interazioni multiple cui partecipano molti attori contemporaneamente, fra i quali funzionari e politici di nomina elettiva sono solo due fra le molte altre categorie.

I confini fra i due gruppi di attori tendono a sfumare, prevalgono spesso le divisioni interne ai due campi e le coalizioni trasversali

Trasformazione delle burocrazie pubbliche nell'epoca della democrazia di massa e dei sistemi di welfare

- Mutamento nella composizione del pubblico impiego; nuove figure professionali
- Aumento delle agenzie e degli enti pubblici speciali, distinti e separati dalla tradizionale organizzazione ministeriale
- Le agenzie preesistenti si sono trasformate, si sono complicate le linee di autorità interne, (strutture di coordinamento a matrice, task force, staff consultivi etc.)
- Si sono ampliati i contatti fra le burocrazie pubbliche e i gruppi organizzati privati

New Public Management

Inizia tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80 nel Regno Unito (Tatcher) e Stati Uniti. Poi Nuova Zelanda e Canada.

Due chiavi di lettura:

- ✓ processo di cambiamento dei sistemi amministrativi;
- ✓ metodologie utilizzate per gestire la spesa pubblica (Public Expenditure Management).

New Public Management

Fattori di specificità

1. Pressione per il decentramento organizzativo. Smembramento delle organizzazioni burocratiche
 - autonomia manageriale, e
 - incisiva responsabilizzazione dei dirigenti sui risultati

New Public Management

Fattori di specificità

2. Introduzione di logiche competitive tra le diverse organizzazioni/agenzie pubbliche

- affidamento di servizi ad imprese private (*contracting out*)
o ad altri enti pubblici (*contracting in*)
- franchising di servizi
- coinvolgimento del settore no profit

New Public Management

Fattori di specificità

3. Adozione diffusa di tecniche manageriali e sistemi gestionali privatistici

- razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse
- adozione di standard di risultati espliciti e misurabili (*cash limits e cash planning*)
- processo di negoziazione tra i diversi centri di spesa e gli organi centrali

Public Expenditure Management

Sostenibilità ed efficienza nella gestione delle risorse finanziarie

Priorità di intervento

Pianificazione (policy planning)

Sistemi di budget

Sviluppo e miglioramento organizzativo

Implementazione del budget

Tecniche utilizzabili

Individuazione delle risorse e distribuzione

Pianificazione pluriennale

Verifiche e Audits, Controlli di efficienza

Decentramento dei poteri e responsabilità tra centro e agenzia di spesa. Reporting

Sistemi di cash management

Misurazione dei costi. Tecniche di evaluation

New Public Management: caratteristiche

New Public Management

Priorità

Micro. Enfatizza l'utilizzo di modalità gestionali nelle PA

Oggetto di riferimento

Management. Efficienza interna. Logiche di funzionamento delle singole amministrazioni pubbliche

Natura delle relazioni esterne alla PA

Competizione/contrapposizione pubblico/pubblico privato. Frammentazione/disgregazione del sistema PA

Natura delle relazioni interne alla PA

Separazione dal livello politico amministrativo/gestionale

Approccio

Strumentalista. Specializzazione

Teorie di riferimento

Approcci aziendali manageriali

Dalla New Public Management alla Public Governance

- Complessità delle decisioni di policy
- Cresce il numero degli attori (pubblici e privati)
- Arene politiche nazionali sempre più interconnesse
- Non è più sufficiente il criterio dell'efficienza per guidare le singole amministrazioni. Recupero di efficacia generale.

Dalla New Public Management alla Public Governance

Ambiti di applicazione

1. Contesto economico. 1937 Coase (meccanismi di coordinamento interni all'impresa).

Corporate governance

2. Contesto politico internazionale. Banca Mondiale e Fondo di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP). Requisiti da soddisfare per ottenere finanziamenti (good governance)

3. Contesto europeo: il Libro bianco (principi)

4. Contesto sociale: Partecipazione dei singoli attori alla decisione

Dalla New Public Management alla Public Governance

I principi nella letteratura (1)

- Combinarsi di varie tipologie di attori per formulare le politiche pubbliche (Rhodes, Pierre, Uk)
- Reti interistituzionali (Loffler, Uk, Kickert, Ne). No modello gerarchico (Stoker, Uk).
- Multilevel: interferenza, interrelazione, intervento (Kooiman Van Vliet, Ne)
- Collaborazione tra reti interistituzionali (Mayntz, Ge)

Dalla New Public Management alla Public Governance

I principi nella letteratura (2)

- Modalità di influenza delle decisioni
- Processo di indebolimento dello Stato e proliferare di strutture reticolari (Rhodes, Kettl, Uk)
- Superamento dello Stato nazione. Crisi della sovranità. Modello di Stato attivo e partecipativo (Reichard, Ge)

Dalla New Public Management alla Public Governance

I Principi in Italia (sociologi e aziendalisti)

- Relazioni di sistema della PA. Attenzione verso la struttura (Meneguzzo)
- Le diversità e le specificità dei singoli partecipanti al processo decisionali per costruire le politiche (Borgonovi)
- Individuazione delle regole che influenzano i processi decisionali. Regole e prassi (Rebora)

L'evoluzione. Dal Government alla Governance

- Nuovo stile di governo. Distinto dal modello gerarchico.
- Maggior grado di cooperazione e interazione tra Stato e attori anche non statali
- Reti decisionali pubbliche e private
- Processo di elaborazione, determinazione, realizzazione e implementazione di policies. Metodo della concertazione e del partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati (Segatori, 2002)

Government vs. Governance

	Government	Governance
<u>Definizione</u>	Esercizio del potere secondo il sistema istituzionale formale	Creare consenso intorno a determinate scelte
<u>Attori</u>	Numero contenuto	Numero elevato, pubblici e privati
<u>Focus</u>	Strutture organizzative e funzioni	Processi, politiche e outcome
<u>Struttura</u>	Sistemi chiusi. Competenze, gerarchia	Sistemi aperti, partecipazione volontaria. Reti e partnership
<u>Funzioni</u>	Scarsa consultazione, nessuna cooperazione per attuare le politiche	Maggiore consultazione

Government vs. Governance

	Government	Governance
<u>Strumenti</u>	Formali (leggi, decreti, ecc)	Informali (accordi, intese, ecc)
<u>Modalità di interazione</u>	Autorità gerarchica, relazioni conflittuali e interazioni ostili. Comando e controllo	Consultazione orizzontale, relazioni collaborative e consenso su norme tecnocratiche. Ruolo abilitante delle PA
<u>Contenuti decisionali</u>	Specifici e rigidi	Indicazione di criteri per decidere e per valutare la validità delle decisioni
<u>Conseguenze verso soggetti esterni</u>	Obbligatorie, divieti e obblighi ad agire	Creare la convenienza a fare o a non fare ottenendo l'adesione convinta

Implicazioni operative

- Ruolo delle PA nelle reti. Due posizioni:
 - gestione e coordinamento strategico è funzione diffusa e ricoperta da qualunque soggetto (KicKert, Kooiman, Rhodes)
 - il soggetto coordinatore è la PA (Mayntz, Pierre)

Implicazioni operative

- Rapporto politici / manager:
 - Separazione tra i due livelli (NPM)
 - Rapporto che compone e riconduce ad unità momento politico e momento amministrativo (condizione irrinunciabile per la conduzione aziendale e manageriale della PA)