
Sociologia della pubblica amministrazione (A.A. 2020-21)

Lezione 5

**La PA e il modo di produzione capitalistico.
Le riforme della PA nell'età della *spending review***

Sabrina Perra

mperra@unica.it

Riferimenti

- Per questa parte della discussione si veda:
- Cerase F.P. (1998), *Pubblica amministrazione*, Carocci, Roma, (cap.1)
- Rapporto Annuale del Forum Pubblica Amministrazione – Anno 2016
- Cammelli M. (2014), *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna.
- Raniolo F. (2016), “Network organizzativi e governance democratica”, in D’Amico R. (a cura di), *L’analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, vol.III, pp. 201-230.

La centralità del rapporto tra agire economico e PA

- Storicamente lo Stato moderno e la PA nascono e si affermano con il taylor-fordismo
- Stato e mercato si definiscono come attori sociali che stabiliscono i meccanismi della regolazione in ogni contesto sociale ed epoca storica
- La regolazione sociale contribuisce a definire il contesto d'azione degli individui, delle famiglie, delle imprese, ma anche della PA
- In ogni momento storico, le trasformazioni dell'agire economico hanno implicazioni sull'organizzazione e i fini attribuiti dalla PA

All'inizio fu il fordismo e la burocrazia

- Fino agli anni Settanta del Novecento, il fordismo ha implicato un modello di intervento pubblico nell'economia di tipo keynesiano che necessitava di una PA capace di "attuare" le scelte politiche
- La crisi del modello fordista ha imposto un mutamento del ruolo dello stato e della PA
- Le imprese cercano soluzioni per uscire dal fordismo
- Cambiano gli obiettivi dell'azione politica, i modi del governo, il rapporto con l'azione economica
- L'affermarsi del paradigma del *New Public Management* può considerarsi il tentativo di trasporre i principi aziendalistici alla PA

Fordismo, welfare state e PA

- La PA mutua dal fordismo l'organizzazione del lavoro e innesta il metodo scientifico nella burocrazia
- Nei primi decenni del Novecento, la PA deve regolamentare l'agire economico privato, ma anche l'impresa pubblica (aziende di stato)
- Nel secondo dopoguerra, lo stato struttura il sistema di welfare state e questo comporta un ampliamento consistente della PA anche in termini di strutture che erogano servizi pubblici (**amministrazione di erogazione**)
- Stati fortemente centralisti richiedono burocrazie verticalizzate e poteri locali subordinati a regole generali di ordinamenti verticistici
- La PA ha svolto sempre e continua a svolgere funzioni centrali per l'interesse pubblico, anche se dagli anni Ottanta in poi il suo ruolo si è complicato

Fordismo, welfare state e PA

- La crisi del modello produttivo fordista ha posto in discussione la sua funzione di regolazione sociale e ha inciso sul ruolo dello Stato e di conseguenza della PA
- Lo Stato, che aveva affidato alla PA una quota importante del potere decisionale, deve ridefinire le funzioni amministrative sapendo che la PA ha acquistato una notevole **autonomia** e **discrezionalità**
- La progressiva globalizzazione del processo di accumulazione ha spinto l'emersione di esigenze locali che si esprimevano con crescenti richieste di potere, quindi di possibilità di organizzarsi, partecipare al governo
- Si avviano anche processi di deregolazione che si traduce come un arretramento del potere statale con un aumento del **ruolo del mercato**

dopo il fordismo.., cosa fa la PA

- La prevalenza del mercato come agente regolatore rende più chiari gli interessi dei singoli e di specifici gruppi di interesse che chiedono di essere rappresentati politicamente, ma soprattutto nell'azione amministrativa
- Inizia un processo di *autonomizzazione degli apparati burocratici* dalla politica
- Progressiva differenziazione dell'amministrazione d'ordine da quella di prestazione – sistemi di regole e di interessi spesso oppositivi – *pluralismo amministrativo*

L'affermarsi del *New Public Management* (*NPM*)

- Alla fine degli anni Settanta la PA applica le tecniche che le imprese usano per uscire dal fordismo
- Diversificazione delle domande sociali che impone la differenziazione dei servizi
- Si afferma il principio dell'efficienza della PA
- Nuovi strumenti gestionali e organizzativi basati sulla qualità totale e sull'innovazione tecnologica
- Il NPM prescrive una serie di prescrizioni e tecniche gestionali di derivazione aziendale cui segue una stagione di riforme che interessa i paesi dell'UE e gli USA. In Italia si afferma negli anni Novanta in concomitanza con le riforme della PA

Contenuti comuni del *New Public Management (NPM)*

- Sulla spinta del NPM, in tutti i paesi europei sono stati privilegiati alcuni elementi comuni:
 - a) Semplificazione delle procedure
 - b) Interventi sulle strutture organizzative (decentramento)
 - c) Valutazione delle performance e il miglioramento delle funzioni di controllo e di monitoraggio
 - d) Il downsizing e l'inserimento di nuove pratiche gestionali
 - e) Sistemi di competitività e le forme contrattuali per l'offerta dei servizi
 - f) Orientamento agli utenti (customer satisfaction)
 - g) Analisi delle finalità dei governi
 - h) Integrazione dell'etica nei processi di riforma
 - i) Il principio dell'*accountability*

Le 5 R del New Public Management (*L. Jones e F. Thompson, 1997*)

Il NPM si struttura intorno a 5 azioni di riforma:

1. Ristrutturare (*outsourcing*)(azione politica di riforma)
2. Riprogettare (informazione e comunicazione)
3. Reinventare (marketing pubblico)(decentramento e contabilità per attività)
4. Riallineare (competizione interna all'amministrazione – *budgeting*)(libertà di gestione ai dirigenti)
5. Ripensare (estensione del toyotismo)

In sintesi il NPM usa due diversi approcci manageriali:

1. Razionale e meccanicistico
2. Umanistico ed organicistico basati sugli elementi *soft* dell'organizzazione

Tendenze recenti a partire dalla programmazione europea 2014-2020

Applicazione delle politiche di coesione che rappresentano un'occasione per sviluppi anche della PA

Cambio di paradigma della valutazione più orientato agli *outcomes*, soprattutto al fine di una maggiore integrazione nell'uso dei fondi europei

Costituzione dell'Agencia per la coesione territoriale e del Dipartimento per le politiche di coesione → **nuovo metodo di lavoro** della PA

Riforma completa della governance
Colloquio continuo con i territori con una riscrittura del rapporto centro-periferia incentrato sulla co-progettazione (migliore performance nella spesa pubblica dei fondi)

Tendenze recenti a partire dalla programmazione europea 2014-2020

Ci sono molti ritardi nell'attuazione del PON
sulla PA e di quello in Ricerca e Sviluppo

La consapevolezza che non esiste un
"pianificatore onnisciente" ha indotto il
Governo alla costituzione di tavoli di lavoro

L'attenzione spostata sulle città-aree
metropolitane (far crescere le comunità locali)

Ritorno dell'ANCI alle comunità di pratiche

Tendenze recenti in Sardegna

Il Forum della PA ha dedicato attenzione alla Sardegna dove l'innovazione amministrativa passa dal sistema regionale

In particolare è stato promosso un percorso di trasparenza, legalità e prevenzione della corruzione mediante la stipula di un Protocollo di intesa tra attori istituzionali/PA

Sono stati investiti circa 300 milioni di euro in azioni strategiche finalizzate alla costituzione dell'Agenzia Regionale Digitale, big e open data, social network come driver strategici della PA (p.127 del Report FPA).