

L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità *

Giuseppe Marcon

Professore Ordinario, Dipartimento di Management, Università Ca' Foscari Venezia

SOMMARIO: 1. Gli anni '70 e la ripartenza degli studi aziendali di area pubblica. – 2. La riforma contabile del 1964. – 3. L'adeguamento del sistema informativo alle esigenze della politica della programmazione: le riforme degli anni '70. – 4. Il nuovo paradigma del *New Public Management*. – 5. Le dimensioni della trasformazione. – 6. Aspetti di attualità dell'elaborazione scientifica di Alfredo Guarini. – 7. Oltre il *New Public Management*. – 8. Il valore pubblico. – 9. Qualche valutazione conclusiva sulla riforma della pubblica amministrazione in senso aziendale.

*Questo articolo ripercorre le tappe salienti del processo di riforma della contabilità pubblica italiana che ha attraversato gli ultimi 50 anni. Una particolare attenzione viene dedicata all'evoluzione delle logiche e degli strumenti decisionali. Quest'analisi viene accompagnata, in parallelo, da ampi riferimenti, per un verso, allo sviluppo degli studi aziendali italiani di area pubblica e, per altro verso, all'evoluzione che nello stesso periodo ha interessato le legislazioni contabili dei Paesi occidentali e la letteratura internazionale in materia di contabilità e bilancio pubblici. Le riforme italiane vengono valutate nel quadro del più generale processo internazionale di modernizzazione della pubblica amministrazione. I punti conclusivi principali sono tre. Il primo è la sottolineatura del valore anticipatore dell'impegno degli studiosi di area aziendale – a partire in particolare dagli anni '70 del secolo scorso, ma sulla base di una storia precedente di tutto rilievo – delle riforme che sarebbero arrivate nei decenni successivi. Il secondo è che il cammino di riforma da compiere è ancora molto impegnativo, sia in Italia che in altri Paesi: in particolare, dopo il *New Public Management*, la *New Public Governance* e il *New Public Service*, viene indicata la teoria del valore pubblico come nuovo sentiero da esplorare. Il terzo attiene ad alcune valutazioni critiche sulle riforme che sono alle nostre spalle o in corso di svolgimento. Vengono svolte alcune riflessioni intorno alla "novità" e alla "modernità" di alcuni aspetti di tali riforme, rilevando come il "nuovo" non sia necessariamente "moderno" e il "moderno" non sia necessariamente "nuovo". In sostanza si tratta di un'esortazione a non assecondare le mode riformatrici.*

* Nella sua versione originale l'articolo è stato predisposto in occasione della giornata, tenutasi a Venezia il 4 marzo 2009, in memoria del prof. ALFREDO GUARINI, precursore negli anni Settanta degli studi di economia aziendale applicata alle amministrazioni pubbliche. Il testo qui pubblicato contiene aggiornamenti suggeriti da più recenti evoluzioni in materia di contabilità pubblica.

*This article thinks back to the fundamental steps of the reform process of Italian public accounting during the last fifty years. Special attention is devoted to the evolution of the logics and tools governing decision-making in the public sector. This analysis is paralleled by extensive references to the development of the Italian studies of *economia aziendale* on public sector organizations, on the one hand, and to the evolution that in the same period involved the accounting legislations of most western countries and the international public accounting literature, on the other. The Italian reforms are evaluated within the framework of the more general international process of modernization of public administration. Three main conclusive arguments are offered. Firstly, the precursory value is asserted of the commitment of the scholars belonging to the research area of *economia aziendale* in preparing the way – starting in the early '70s – to the reforms that were to be accomplished in the subsequent decades. Secondly, the reform path to be covered is described as still long and demanding. After such movements as New Public Management, New Public Governance, and New Public Service, the public value theory is indicated as a promising new challenge for public sector researchers. Thirdly, some critical considerations are addressed on both the accomplished and ongoing reforms. Some aspects of such reforms are questioned in terms of their “novelty” and “modernity”, arguing that the “new” is not necessary “modern”, and vice versa. It is an admonishment not to indulge reforming “fashions”.*

Parole chiave: Modernizzazione della pubblica amministrazione –
Riforme della contabilità pubblica
Key words: Public sector modernization – Public accounting reforms

1. Gli anni '70 e la ripartenza degli studi aziendali di area pubblica

Quando, nel 1970, iniziai sotto la sua guida la mia attività di ricerca, Alfredo Guarini mi incoraggiò a dedicarmi allo studio dei processi decisionali pubblici e degli strumenti di programmazione e controllo. All'epoca, gli aziendalisti che avevano privilegiato il settore pubblico come loro campo di ricerca e d'insegnamento erano veramente un gruppo esiguo. Io ho avuto la sorte di far parte, grazie all'incoraggiamento e al sostegno di Alfredo Guarini e insieme a Elio Borgonovi e pochi altri, del piccolo drappello iniziale. Fu allora che cominciò la (ri)partenza di un processo di sviluppo dell'economia delle aziende pubbliche che, progressivamente, nel corso di alcuni lustri, portò alla creazione di insegnamenti aziendali specificamente dedicati all'area pubblica, di cattedre, di corsi di laurea, di master, di dottorati di ricerca, di riviste e di collane editoriali. Per farsi un'idea della quantità dei contributi scientifici che si sono avuti nei decenni successivi basterebbe scorrere la bibliografia dell'ultima edizione dei *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, di Elio Borgonovi (Borgonovi 2005). Non mi addentro nella citazione dei colleghi che in varie posizioni e con interessi scientifici differenziati ci sono stati compagni in questo percorso. Una sintesi porterebbe a fare molti torti. Un discorso approfondito mi porterebbe troppo lontano. Dirò solo che l'aziendalismo italiano – non sempre adeguatamente riconosciuto – ha fatto la sua parte, prima, nel preparare il terreno culturale della modernizzazione che, in Italia, sarebbe arrivata nell'ultimo decennio del secolo scorso e, poi, nel garantire proposte e analisi critiche ai cambiamenti istituzionali attuati e ancora in corso.

Verso l'inizio degli anni '70 era maturata una grande attenzione, in Italia, per l'esperienza statunitense del *planning-programming-budgeting system*: espressione che da noi si tradusse come "programmazione di bilancio". L'esperienza in sé non aveva avuto lunga durata nel contesto che l'aveva promossa ed accolta. Ma la logica e il metodo che l'avevano sorretta registrarono effetti disseminativi molto diffusi. I principi del *program budgeting* funsero da filo conduttore delle riforme contabili e delle procedure della programmazione che in Italia videro la luce nella seconda metà degli anni '70, a partire dalla riforma della contabilità regionale del 1976. I supporti dottrinali in quel tempo disponibili sul versante dell'economia aziendale e della ragioneria pubblica apparivano largamente "datati". Ci riferivamo ancora tutti all'opera di Paolo Emilio Cassandro *Le gestioni erogatrici pubbliche*, che per quanto molto apprezzabile per l'impronta di ampia apertura anche alla letteratura internazionale, oltre che per la sistematicità della trattazione degli ordinamenti contabili pubblici, era rimasta alla soglia delle riforme che si annunciavano in quel periodo. Gli apporti dei "classici" della nostra disciplina erano ormai molto lontani. (1)

1 Limitandomi alle opere dedicate specificamente alla contabilità di Stato, ricordo: Besta (1882-83, 1909); D'Alvise (1908); De Brun (1908); Vianello (1926); Spinedi (1929); Monetti (1940); Marcantonio (1950). Va poi tenuto presente che molte trattazioni si caratterizzano per l'affiancamento della ragioneria pubblica alla ragioneria privata.

Il movimento – via via rafforzatosi nei lustri e nei decenni successivi – di ripresa e nuovo sviluppo degli studi aziendali di area pubblica, che inizia in quel periodo, si caratterizza per due aspetti. Da un lato, si apre un filone importante di elaborazioni teoriche centrate sui principi di economia delle aziende pubbliche: elaborazioni che saranno decisive come sostegno culturale per la trasformazione – proprio in senso “aziendale” – della pubblica amministrazione. Da un altro lato, si sviluppa il filone più specifico degli studi sui bilanci e, più in generale, sui processi e gli strumenti decisionali delle aziende pubbliche.

L'articolo propone alcune riflessioni su questo secondo filone. Per comodità espositiva e per facilitare la comprensione, tali riflessioni seguiranno come filo conduttore per la lettura dell'evoluzione della “filosofia” decisionale delle amministrazioni pubbliche le riforme che si sono succedute negli ultimi 50 anni in materia di processi e strumenti di programmazione e controllo.

2. La riforma contabile del 1964

La contabilità pubblica era stata attraversata da una riforma importante nel 1964: mi riferisco alla legge Curti, ⁽²⁾ che era stata pensata inizialmente come lo strumento per adeguare il sistema dei bilanci pubblici e delle norme contabili alle esigenze del processo di programmazione economica nazionale avviato in quegli anni e che avrebbe prodotto il primo programma economico nazionale 1966-1970 (approvato dal Parlamento nel 1967). Le cose andarono diversamente da come i riformatori avevano sperato. La legge Curti produsse effetti circoscritti, anche se non irrilevanti:

- da una parte, l'affermazione della visione unitaria del bilancio (attraverso la previsione che la materia del bilancio fosse contenuta in un'unica legge, mentre in precedenza i diversi stati di previsione venivano approvati con leggi distinte e quindi in un'ottica settoriale);
- dall'altra, l'introduzione del criterio economico-funzionale di classificazione dei dati di bilancio: criterio grazie al quale – in aderenza a principi già diffusi a livello internazionale – si adeguava il bilancio pubblico alle esigenze derivanti dalla sua acquisita funzione macro-economica e a quelle di una migliore conoscenza della destinazione della spesa ai diversi settori d'intervento. ⁽³⁾

² La legge Curti del 1964 riforma il bilancio dello Stato. Nei due anni successivi anche la contabilità degli enti locali viene adeguata ai nuovi principi.

³ Ricordo che la classificazione economica, introdotta con la legge Curti, distingue le entrate e le spese in “correnti” e “in conto capitale”, in base agli effetti, rispettivamente di breve periodo e di lungo periodo, sull'economia. L'adozione della classificazione economica è la naturale e necessaria conseguenza del superamento della concezione della “finanza neutrale” in favore della concezione della “finanza funzionale”, o, in altri termini, dell'acquisizione della visione del bilancio pubblico (e segnatamente del bilancio dello Stato) come strumento di politica economica e non più come semplice strumento di ricerca dell'equilibrio fra i fabbisogni e le fonti di finanziamento inerenti alla gestione del singolo ente. La classificazione funzionale distingue la spesa secondo i grandi “rami di amministrazione” cui essa è destinata: amministrazione generale, difesa, giustizia, e così via. Si tratta di un primo, limitato, passo verso la logica del *performance budgeting*.

L'appuntamento con la "programmazione di bilancio" – introduzione del bilancio pluriennale; collegamento del sistema dei bilanci alla pianificazione strategica; articolazione della materia del bilancio in programmi e progetti – viene rinviato. Il primo programma economico nazionale rimane sostanzialmente inattuato, per la mancanza dei presupposti operativi – in termini organizzativi si direbbe, più puntualmente, "per carenza di meccanismi operativi" di supporto –; il programma economico successivo (1971-1975) rimane a livello di bozza. È opportuno sottolineare che il concetto di programmazione implicito nelle mie precedenti affermazioni è di natura macroeconomica; anzi, l'intero impianto riformatore discende da una visione macroeconomica. L'idea della fecondità dell'approccio aziendale è ancora lontana. Si può anzi registrare un allontanamento da tale approccio, se si considera che la classificazione economica del bilancio ha soppiantato la cosiddetta classificazione "aziendale-patrimoniale" precedentemente in uso.

3. L'adeguamento del sistema informativo alle esigenze della politica della programmazione: le riforme degli anni '70

L'adeguamento del sistema informativo alle esigenze della politica di programmazione viene affrontato in modo più deciso e con impatti più estesi con le riforme del periodo 1976-1979, che toccano anzitutto il bilancio e la contabilità delle regioni (1976), poi quelli dello Stato (1978) e infine quelli degli enti locali (1979). Rilevano principalmente quattro aspetti:

- viene introdotta la programmazione finanziaria pluriennale, centrata sul bilancio pluriennale;
- vengono avviati primi tentativi di superamento di una delle carenze più evidenti dei bilanci tradizionali: la limitazione dell'analisi ai soli flussi finanziari. Si comincia a dare rilievo al rapporto "fra i costi sostenuti e i risultati conseguiti";
- per le regioni, "a monte" del sistema dei bilanci, si prevede l'introduzione di un documento di pianificazione strategica: il "programma regionale di sviluppo";
- viene introdotto il sistema integrato di competenza e di cassa, con lo scopo di coniugare la maggiore estensione dell'area del controllo (tipica del sistema della competenza) con lo stimolo ad un maggiore "realismo" delle previsioni (attribuita comunemente al sistema della cassa).

Per l'amministrazione dello Stato, nel 1988 il quadro appena ricordato viene arricchito, con un ulteriore intervento riformatore, di due elementi. Da una parte, portando ad una logica conclusione l'acceso dibattito pluridecennale sulla natura "formale" della legge di bilancio, viene introdotto l'istituto della legge finanziaria, allo scopo di conferire un legittimo supporto normativo alla manovra di bilancio. Dall'altra, viene introdotto il "documento di programmazione economico-finanziaria", allo scopo – la cui mancata consapevolezza era stata alla base del fallimento dell'esperienza di pro-

grammazione economica della seconda metà degli anni '60 – di ancorare sistematicamente le previsioni di bilancio al quadro macroeconomico.

4. Il nuovo paradigma del *New Public Management*

Per i grandi cambiamenti bisogna tuttavia attendere gli anni '90 e il nuovo paradigma del *New Public Management* (NPM) (Hood 1991; Osborne e Gaebler 1993). Le riforme contabili degli anni '60 e degli anni '70 erano avvenute sulla scia della piena affermazione, dello sviluppo e del consolidamento dello stato sociale. Il "nuovo settore pubblico" si caratterizza per una serie molto estesa di rilevanti elementi di svolta. Limitandomi ad una sintesi molto stringata vorrei citare (Marcon 1998):

- la tendenza a rivedere i livelli di protezione dello stato sociale, come conseguenza di riflessioni sulla sostenibilità economica di tali livelli;
- il ridimensionamento del settore pubblico e la promozione del "terzo settore", in parte in diretto collegamento con la revisione dello stato sociale e in parte come effetto dell'affermazione di visioni sociali e politiche che propugnavano un ruolo meno invasivo della pubblica amministrazione e un ruolo più attivo della società nelle sue varie articolazioni;
- un vasto movimento di esternalizzazioni e privatizzazioni, sotto la spinta della ricerca di una maggiore efficienza e della progressiva affermazione della concezione della sussidiarietà orizzontale;
- l'introduzione nel settore pubblico di elementi di mercato, in uno con l'accentuazione della facoltà di scelta del cittadino come stimolo al miglioramento della qualità dell'azione pubblica, con la conseguente centralità della figura del cittadino-cliente;
- profonde innovazioni nella *governance* delle aziende pubbliche, in termini, soprattutto, di decentramento delle decisioni;
- l'ammodernamento dell'apparato pubblico e l'avvio della logica manageriale ("aziendalizzazione").

Queste tendenze approdano da noi con quasi un decennio di ritardo rispetto a Paesi – come il Regno Unito, l'Australia e la Nuova Zelanda – che avevano funto da antesignani ad un movimento che in seguito sarebbe stato qualificato come "universale", tanto era esteso. Esse attivano diverse "ondate" di riforma, che attraverseranno e scavalcheranno il decennio degli anni '90 e che ancora non si sono esaurite. Vengono riformati le autonomie locali (1990), le strutture sanitarie (1992-1993, 1999), il pubblico impiego (1993), il bilancio e la contabilità dello Stato (1997) e delle regioni (2000). È un processo vasto e tumultuoso di cambiamenti, in vistoso contrasto con la fondamentale staticità, già rilevata, di larga parte del XX secolo. Lungo questa direttrice appare in grande evidenza il processo, tuttora in corso, d'introduzione del federalismo fiscale (legge delega n. 42/2009), con i suoi riferimenti ai concetti di "fabbisogno standard" e di "costo standard"

dei servizi come criteri base per l'allocazione delle risorse. Ma va in particolare richiamata la nuova riforma generale della contabilità pubblica (legge n. 196/2009 e legge n. 39/2011), che si segnala, oltre che per la revisione di numerosi istituti contabili, per le innovazioni in materia di programmazione, coordinamento ed armonizzazione dei sistemi contabili pubblici e trasparenza e controllabilità della spesa. Infine, va sottolineato l'impulso alla valutazione e alla promozione della *performance*, obiettivo della "riforma Brunetta" (legge delega n. 15/2009 e d.lgs. n. 150/2009), che mira, in particolare, all'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale.

5. Le dimensioni della trasformazione

I processi e gli strumenti decisionali delle aziende pubbliche, cui sono principalmente dedicate queste mie considerazioni, sono stati investiti dalle ricordate iniziative di riforma in modo tale che ritengo, come la maggior parte degli studiosi, che si possa parlare di effetti di "trasformazione" del settore pubblico. Il "cuore" di questa trasformazione è rappresentato dalla ridefinizione dei rapporti fra "politica" e "amministrazione". Si passa dal modello della "confusione" a quello della "distinzione/integrazione"; alla politica viene assegnata la funzione d'indirizzo (ovvero di programmazione e di controllo), e alla burocrazia la funzione gestionale. Nella nuova pubblica amministrazione il perseguimento di migliori livelli di *performance* viene assegnato alla "diffusione della responsabilità economica". Si affermano conseguentemente processi di delega gestionale, per governare i quali vengono introdotti la logica del budget ed il controllo di gestione. Scompare così uno dei tratti caratteristici dei tradizionali processi decisionali pubblici: quello dell'accentramento delle decisioni di bilancio, dalla programmazione all'attuazione, in capo agli organi politici. Oltre alla reinterpretazione del bilancio di previsione come budget (cioè come strumento di responsabilizzazione gestionale), si ha un deciso allargamento del sistema informativo dalla tradizionale dimensione finanziaria a quella economica. Vengono introdotte informazioni economiche (macro e micro) nei processi decisionali di bilancio. In particolare, viene introdotta la "contabilità economica" (o economico-patrimoniale), in sostituzione (come nel caso delle aziende sanitarie pubbliche) o ad integrazione della contabilità finanziaria. Da ultimo, ma non perché sia un aspetto meno rilevante, viene profondamente modificato (a partire dal 1999: d.lgs. n. 286/2009) il sistema dei controlli, in aderenza alle nuove esigenze di *accountability* derivanti dalle modifiche della struttura di *governance* delle aziende pubbliche e dall'affermazione della "gestione per risultati". Sotto questo punto di vista:

- vengono depotenziati i controlli preventivi di legittimità e potenziati quelli concomitanti e successivi sulla gestione e sui risultati;
- vengono introdotti, oltre al controllo di gestione, il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti.

Come ho poco sopra rilevato, il filone di riforma della valutazione del personale sarà poi rilanciato con forza e ulteriormente sviluppato – non senza elementi di criticità – dalla “riforma Brunetta” del 2009.

Nel complesso, si profila una nuova filosofia, tesa al superamento della “separatezza” tradizionale fra principio di legalità (associato ad aspetti largamente formali) e criteri di razionalità economica (efficacia ed efficienza). La razionalità economica si va affermando come componente del principio di legalità.

Tutto ciò non può che confermare l’opinione che i cambiamenti avvenuti negli ultimi due decenni appartengano alla categoria delle “trasformazioni”, piuttosto che a quelle dei cambiamenti “incrementali” o “strategici”. Si tratta, di fatto, di manifestazioni dell’affermazione di un nuovo paradigma della scienza dell’amministrazione pubblica e dell’economia delle aziende pubbliche.

6. Aspetti di attualità dell’elaborazione scientifica di Alfredo Guarini

L’elaborazione scientifica di Alfredo Guarini si colloca in un contesto istituzionale nel quale gli ultimi sviluppi cui ora ho accennato non solo non si erano ancora manifestati, ma in larga parte erano ben difficilmente immaginabili. Tuttavia, nel suo contributo teorico è possibile scorgere aspetti importanti di anticipazione e di perdurante attualità. Mi riferisco, soprattutto, alle pagine da lui dedicate – nel *Bilancio degli enti pubblici* e in altri scritti (Guarini 1974, 1975) – all’approfondimento delle funzioni dei bilanci pubblici e, in particolare, alle relazioni fra la funzione di programmazione e quella politica. Gli approfondimenti sulle politiche di bilancio e sulla “male intesa funzione politica” potrebbero essere ancora oggi utilmente meditati, di fronte ai tanti esempi di illusione finanziaria e di finanza creativa. Così, l’investigazione delle ragioni d’inefficacia e d’inattendibilità dei bilanci manifesta tutta la sua perdurante validità, alla luce delle esigenze di trasparenza e di *accountability* oggi così fortemente ed estesamente invocate. Un altro aspetto da sottolineare è la grande attenzione di Guarini ai meccanismi operativi incentrati sui processi decisionali di bilancio. Nelle amministrazioni pubbliche, impregnate di logica burocratica, i meccanismi operativi, ovvero le “regole attraverso le quali le organizzazioni disciplinano il loro quotidiano funzionamento”, potrebbero suonare come vuoto formalismo. Sappiamo che non è così. Si tratta di variabili organizzative fondamentali nel determinare i comportamenti. Da soli non cambiano certo i comportamenti. Però la loro mancanza, o insufficienza, o inadeguatezza, impedisce la piena realizzazione delle innovazioni organizzative, gestionali e amministrativo-contabili progettate. Vorrei qui ricordare l’acuta speculazione di Guarini sulle modalità di formazione e sulla struttura dei documenti di piano e sulla definizione dei rapporti fra questi documenti e il sistema dei documenti di

bilancio. E ancora, gli approfondimenti sull'articolazione del bilancio pluriennale e sulle sue relazioni con il bilancio annuale. La sua proposta – non raccolta – di estensione della durata del periodo di riferimento dell'esercizio finanziario oltre la dimensione tradizionale dell'anno – e quindi di revisione del principio di annualità – potrebbe ancora oggi essere un elemento di utile semplificazione dei processi di bilancio.

7. Oltre il *New Public Management*

L'evoluzione della pubblica amministrazione, praticamente in tutto il mondo, non pare essere approdata ad un punto di relativa stabilizzazione di modelli e di principi ispiratori. Già da diversi anni il NPM è stato sottoposto ad una serie di valutazioni critiche ed ha formato oggetto di revisioni, sia sul versante dell'analisi scientifica, sia sul versante delle concrete iniziative di modernizzazione della pubblica amministrazione. In questo senso due sviluppi mi sembrano particolarmente meritevoli di menzione. Richiamarli è importante, perché, a mio avviso, essi possono dare il senso delle più verosimili prospettive di evoluzione futura del settore pubblico. Anzitutto, vorrei richiamare il modello definito di *New Public Governance* (NPG), da molti proposto come superamento del NPM. La NPG postula essenzialmente (Marcon e Russo 2008):

- il passaggio da una visione «monocentrica e monorazionale», in cui la pubblica amministrazione guida i processi sociali dall'alto di una posizione sovra-ordinata e usando il suo potere d'imperio, ad una visione «policentrica e poliforme», il cui cardine è costituito dalla nozione di interazione fra gli attori sociali nell'ambito dell'"azione collettiva" (Kickert 1997): ovvero, il passaggio «da una logica di governo ad una logica di *governance*»;
- il passaggio dalla democrazia rappresentativa alla democrazia partecipativa o "deliberativa" (o "dialogica") (O'Dwyer 2005, p. 29);
- la concezione dell'ente pubblico come "nodo" di un sistema di reti, e come "gestore di reti", che deve soprattutto coordinare, stimolare, convincere, incentivare (e disincentivare).

Il secondo sviluppo, proposto più recentemente, è conosciuto come *New Public Service* (NPS) e rappresenta un ulteriore adattamento rispetto alla visione del cambiamento sia del NPM che della NPG. Secondo questo modello, la funzione della pubblica amministrazione non è più né quella di produrre ed erogare direttamente beni e servizi, né quella di coordinare o guidare e stimolare la società, ma quella di "servire", dove "servire" significa «aiutare i cittadini ad articolare e soddisfare i loro comuni interessi» (Denhard e Denhard 2000). In altri termini, in questa concezione il cittadino (ri)diventa parte attiva nei rapporti con la pubblica amministrazione, non in quanto "cliente", ma in quanto "persona". La missione della pubblica amministrazione si rea-

lizza attraverso l'*empowerment* del cittadino: è il superamento della visione assistenzialistica dello stato sociale, ovvero il passaggio dal *welfare state* alla *welfare community*. La garanzia della "cittadinanza attiva" è affidata alla promozione dei processi di creazione di *capitale sociale*, inteso come insieme delle condizioni – fiducia, norme/comportamenti e reti – che facilitano l'azione sociale. La pubblica amministrazione accetta e cerca forme di *partnership* con il privato, e segnatamente con il privato sociale, allo scopo di mobilitare risorse umane, di progettazione e finanziarie per garantire le tutele sociali.

Credo che il grande impatto dei nuovi modelli interpretativi proposti sui processi e sugli strumenti decisionali pubblici sia di per sé evidente e non abbia quindi bisogno di essere dimostrato. A nuovi e diversi protagonisti, a nuovi e diversi ruoli degli attori sociali coinvolti nelle decisioni pubbliche, devono corrispondere nuovi e diversi approcci decisionali e nuove e diverse informazioni e conoscenze. Cambiano le relazioni di *accountability* e quindi si rende necessario adeguare i canali e i flussi delle informazioni e delle conoscenze. Le "ricette" del NPM e dell'"aziendalizzazione" che abbiamo conosciuto nella fase della modernizzazione che si è aperta negli anni '90, si rivelano parziali e insufficienti, anzi in parte potenzialmente fuorvianti. Ad esempio, la logica della NPG e della sua visione partecipativa spinge verso l'adozione di strumenti di *rendicontazione sociale* e di *bilancio partecipativo*. Le risposte alle nuove domande di *accountability* non possono venire né dalla contabilità finanziaria, né da quella economica. Il principio di pubblicità dei bilanci pubblici va arricchito tenendo conto della necessità di corrispondere pienamente alla *responsabilità sociale* delle pubbliche amministrazioni.

8. Il valore pubblico

Entrambi i modelli richiamati da ultimo, la NPG e il NPS, interpellano gli studiosi e gli operatori sul concetto di *valore* da porre alla base delle decisioni pubbliche e dei processi di misurazione e valutazione dei risultati. Emerge il concetto di *valore pubblico*, che comprende il valore prodotto per gli utenti dei servizi, ma ha anche altre componenti, quali l'*impatto sociale* dell'azione pubblica, oltre l'utilità individuale della fruizione dei servizi (*outcome* delle politiche pubbliche quali sicurezza, sanità pubblica, riduzione della povertà) e la *fiducia/legittimazione* (Kelly e Muers 2002). In altri termini, oltre al valore traibile dagli *utenti* dei servizi, il valore pubblico comprende utilità generate dall'azione pubblica riferibili ai *cittadini* (ovvero alla comunità) a prescindere dalla fruizione diretta di servizi. NPG e NPS si saldano con la *teoria del valore pubblico* elaborata originariamente da Mark H. Moore e poi ripresa e sviluppata da numerosi altri autori. ⁽⁴⁾

In quest'ottica strumenti come la contabilità economica non vedono svanire la loro utilità. Il superamento della mera dimensione finanziaria della

⁴ La prima teorizzazione di M.H. MOORE sul tema del valore pubblico, *Creating Public Value*, risale al 1995. Un interessante aggiornamento e una pregevole raccolta di successivi contributi di altri autori si trovano in BENINGTON e MOORE (2011).

gestione in favore dell'acquisizione di una dimensione economica mantiene la sua validità almeno da due punti di vista:

- favorire una razionale gestione economica dei servizi amministrati in ottica commerciale (ovvero dei servizi il cui costo viene fatto pagare all'utente, anziché al contribuente);
- consentire idonee misurazioni dell'efficienza.

Ma è altresì evidente che tale validità è soprattutto confinata ai "servizi di carattere particolare e divisibili" gestiti su base commerciale e non si estende che molto parzialmente ai "servizi di carattere generale e indivisibili". Per di più, sfugge comunque al sistema contabile in discorso la misurazione delle dimensioni, cui poco sopra mi sono riferito, diverse dall'utilità per l'individuo in quanto utente diretto dei servizi.

9. Qualche valutazione conclusiva sulla riforma della pubblica amministrazione in senso aziendale

Il pur sintetico esame, svolto in precedenza, dei principali passaggi evolutivi della logica della gestione pubblica e quindi dei suoi strumenti decisionali e di controllo offre materia per alcune valutazioni conclusive di carattere più generale. Anzitutto, va registrata la progressiva acquisizione da parte del settore pubblico di principi e sistemi propugnati dalla cultura economico-aziendale. Tuttavia, questo processo non è esente da limiti. Dopo più di un quindicennio dalla "svolta" decisiva in senso aziendale i motivi d'insoddisfazione per la qualità dell'azione pubblica non sembrano attenuarsi: almeno non in modo determinante. Ciò potrebbe indurre a mettere in discussione la validità del modello. E, invero, non manca una letteratura orientata in questo senso, anche se largamente minoritaria. A mio avviso, però, questo non è giustificabile. Certo, in molte situazioni i risultati delle riforme – e quelle di cui ho parlato non fanno eccezione – si rivelano inferiori alle aspettative. Una ragione importante di ciò può essere che, come è stato scritto (Brunsson e Olsen 1993), «le riforme sono un esercizio di acquisizione e di uso del potere». Bisogna avere consapevolezza della conflittualità dei valori in gioco nella pubblica amministrazione: valori come «competenza neutrale, rappresentatività e leadership» (Nathan 1995, p. 215), fra i quali vanno stabiliti dei punti di equilibrio. A fronte di questa esigenza, lo scenario che si presenta ai riformatori è spesso quello di un equilibrio «precaro e dinamico, piuttosto che di un'armonia permanente e perfetta» (Nathan 1995, p. 215). In questo senso, i problemi non vanno riferiti ad una specifica riforma, ma ai processi di riforma in genere.

Ciò detto, ritengo pure che l'efficacia del modello sia stata, e sia, minacciata da sue interpretazioni ed applicazioni parziali o poco rigorose. Ad esempio, estremizzando l'invocazione di regole di gestione "more businesslike" o, nelle storiche parole di Woodrow Wilson, "less unbusinesslike" ⁽⁵⁾, si è diffusa l'idea

⁵ «[...]T]here should be a science of administration which shall seek to straighten the paths of government, to make its business less unbusinesslike [...]» (WILSON 1887, p. 201).

che la pubblica amministrazione dovrebbe accostarsi alla logica dell'impresa privata. Questa non può essere la soluzione. La radicale diversità dei fini non può non influire in modo determinante sui comportamenti. Pensare il contrario mi sembra irragionevole. È ben vero che la pubblica amministrazione può trarre vantaggio dall'adozione di strumenti per i quali è possibile giovare di conoscenze acquisite da buone pratiche sperimentate nel privato *for profit*. Pensiamo al budget e al controllo di gestione, per non dire della contabilità economico-patrimoniale. Ma non va dimenticata l'esigenza di evitare trasposizioni meccaniche. Sempre il trasferimento di metodi e strumenti da un contesto all'altro reclama un processo di traduzione e di adattamento. Fra gli esempi di trasposizioni meccaniche ritengo che si possa citare, ad esempio, l'utilizzo del valore aggiunto – secondo certi schemi di bilancio sociale – come criterio di valutazione della gestione di aziende pubbliche nelle quali non esista un vero e proprio "valore della produzione". È il caso degli enti locali e delle aziende sanitarie pubbliche, dove la maggior parte dei componenti positivi del conto economico proviene da trasferimenti attivi (e dunque è rappresentata da proventi e non da ricavi). In questo contesto, il valore aggiunto potrebbe avere un significato segnaletico fuorviante. Invero, un valore aggiunto elevato potrebbe significare non già capacità di produrre ed erogare servizi con efficacia ed efficienza, ma semplicemente – e, a ben vedere, all'opposto – capacità di negoziare finanziamenti esterni a titolo gratuito.

Comunque costruito, ogni modello va poi applicato integralmente prima di poterlo giudicare, con la possibilità di trarne indicazioni significative. Così, ad esempio, la logica manageriale viene spesso minacciata da interventi dall'alto, che, limitando l'autonomia decisionale dei manager, ne mettono in discussione i principi ed introducono elementi di demotivazione e deresponsabilizzazione.

Poi bisogna verificare e garantire che siano create le necessarie condizioni di applicabilità. Continuando con il riferimento precedente, la logica manageriale può funzionare solo se si può contare su dirigenti in possesso di capacità e qualificazioni manageriali. Ciò porta a sottolineare l'estrema rilevanza della selezione e di misure di "accompagnamento", come la formazione. La mancanza di idonee condizioni di applicabilità conduce ad adottare le misure di riforma nell'ottica dell'"adempimento", ovvero della ritualità e del formalismo. Così, non infrequentemente, documenti che si definiscono "budget" sono formulati e gestiti, di fatto, nella vecchia logica finanziaria. Così, ancora, i documenti di piano, che dovrebbero rappresentare l'ancoraggio fondamentale del sistema dei bilanci, contengono talora indicazioni troppo generiche per servire da orientamento strategico, o vengono aggiornati ad intervalli troppo lunghi, lasciando sopravvivere pratiche decisionali di tipo incrementale, ammantate del linguaggio formale della programmazione. E gli esempi potrebbero continuare. Al di là delle questioni specifiche, viene qui in considerazione un tema di ampia e generale rilevanza: quello delle condizioni del cambiamento. Assumere che fra le riforme e il cambiamento esista una relazione lineare di causa-effetto è semplicistico. Se l'assunzione

fosse legittima, dovremmo attenderci lo stesso livello di cambiamento in tutte le organizzazioni interessate dalle riforme (es.: enti locali, aziende sanitarie). Molte ricerche hanno dimostrato, però, che ciò non si dà. Servono dunque altre spiegazioni, capaci di comprendere la *complessità, varietà e variabilità* dei contesti. La letteratura offre interessanti proposte teoriche, alle quali attingere. Vorrei richiamare le posizioni di Brunsson e Olsen (1993) e di Kickert, Klijn e Koppenjan (1997). I primi sostengono che la condizione in presenza della quale ci si può aspettare la trasformazione è quella nella quale si ha l'allineamento di quattro circostanze:

- coerenza/compatibilità fra i progetti di riforma e i valori consolidati delle organizzazioni interessate;
- coerenza/compatibilità fra i progetti di riforma e l'evoluzione sociale;
- un grado elevato di coerenza e chiarezza dei propositi dei riformatori;
- un forte supporto organizzativo ("*transformational leadership*").

I secondi, riflettendo sui sistemi pubblici moderni come reti complesse, hanno investigato e proposto una serie di strumenti per una razionale gestione delle reti, accreditati della capacità di consentire il cambiamento, se applicati correttamente: strumenti di regolazione (indirizzati agli attori e alle loro relazioni), strumenti finanziari, strumenti di comunicazione.

Un ultimo commento sul tema mi viene suggerito dal riferimento a riflessioni ricorrenti in alcune relazioni tenute da Alfredo Guarini alla fine degli anni '80, cioè in un periodo di grande fermento scientifico e politico-istituzionale per la fase di modernizzazione che si stava preparando. Era un tempo che sembrava ai più ormai maturo per una proposta decisa della "ricetta" aziendale per la trasformazione della pubblica amministrazione. Si moltiplicavano i convegni e gli articoli sul controllo di gestione e la logica budgetaria. Ma il quadro giuridico-istituzionale era ancora quello del bilancio finanziario e della contabilità finanziaria e dell'accentramento delle decisioni allocative in capo agli organi politici. C'era grande impegno di molti studiosi ed operatori a cercare delle vie per sperimentare strumenti innovativi in un contesto di regole che era ancora quello tradizionale. Guarini s'interrogava sul "nuovo" e sul "moderno" e sulle relazioni fra i due concetti. Si poneva saggiamente domande come le seguenti: «moderne o attuali esigenze?»; «l'antico è ancora attuale?»; «il moderno è proprio tale?» (Guarini 1976). Le vicende degli anni successivi s'incaricarono di rimuovere alcuni dubbi e di dare qualche risposta, grazie soprattutto alla eliminazione di una serie di ostacoli che in precedenza avevano indubbiamente impedito o frenato l'adozione di una logica aziendale. Penso, in particolare, alla profonda modifica della struttura di *governance* delle aziende pubbliche. Ma spazi e motivi per ambiguità e dubbi ce ne sono ancora. Anche oggi, ad esempio, possiamo interrogarci sulla "novità" e sulla "modernità" di alcune iniziative di riforma di tipo NPM. Le privatizzazioni e l'arretramento dello Stato, per un certo verso, sono un ritorno al passato: possono quindi rispondere alle esigenze moderne, ma non alla novità. Anche per la tendenza a quella

particolare dimensione della privatizzazione che correntemente si definisce "privatizzazione fredda" (attribuzione alle aziende pubbliche di obiettivi e di tecniche gestionali di tipo privatistico) possono valere le medesime considerazioni: valga il precedente accenno alla visione wilsoniana. Le fasi evolutive più recenti del processo di "modernizzazione" della pubblica amministrazione (NPG e NPS) fanno apparire superato il concetto di "cliente" (moderno, ma non nuovo, nel NPM). La centralità del cittadino, ora in via di conseguente recupero, non è certo un concetto nuovo, ma a me sembra modernissima⁶. La contabilità economico-patrimoniale è una novità per la pubblica amministrazione: per la verità, novità relativa, se ricordiamo che c'è stato un lungo periodo in cui la contabilità pubblica si fondava sul processo di classificazione aziendale-patrimoniale, poi soppiantato da quello (macro)economico. Risponde anche a moderne esigenze di conoscenza e di valutazione. Ma altre, a mio avviso, modernissime esigenze portano verso sistemi di indicatori di *outcome* e di misuratori del valore pubblico che solo in minima parte si desumono da tale sistema contabile. Moderna è comunque la visione sistemica delle variabili e degli accadimenti, propria dell'economia aziendale. Se un ammonimento è lecito trarre dalle riflessioni precedenti, direi che nelle proposte di cambiamento dovrebbe essere privilegiata la progettazione di sistema e solo successivamente bisognerebbe lavorare alla progettazione degli strumenti, non prima di aver lavorato sul clima culturale e di aver approntato le condizioni di supporto.

Bibliografia

- BENINGTON J., MOORE M.H. (a cura di) (2011), *Public Value. Theory and Practice*, Palgrave Macmillan.
- BESTA F. (1882-83), *Corso di ragioneria*, parte II, sez. I, *Contabilità di Stato*, Venezia.
- BESTA F. (1909), *Sulle riforme proposte ai nostri istituti di contabilità di Stato*, Venezia.
- BORGONOV E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, V ed., Milano: Egea.
- BRUNSSON N., OLSEN J.P. (1993), *The Reforming Organization*, London: Routledge.
- CASSANDRO P.E. (1970), *Le gestioni erogatrici pubbliche*, III ed., Torino: Utet.
- COLE M.C., PARSTON G. (2006), *Unlocking Public Value*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- D'ALVISE P. (1908), *Contabilità di Stato*, Roma.
- DE BRUN A. (1908), *Lezioni di contabilità di Stato*, Roma.
- DENHARDT R.B., DENHARDT, J.V. (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
- GUARINI A. (1974), "Motivi di inattendibilità dei bilanci degli enti pubblici", *Rivista dei Dottori Commercialisti*, n. 4.

⁶ Cfr., ad es., il modello "citizen-centric" proposto in Cole e Parston (2006, p. X ss).

- GUARINI A. (1975), "Su alcuni motivi di inefficacia dei bilanci di previsione degli enti pubblici", in AA.VV., *Scritti in onore di Ugo Caprara*, Appiano Gentile (Como): Vallardi.
- GUARINI A. (1976), *Il bilancio degli enti pubblici*, Milano: Franco Angeli.
- GUARINI A. (1986), "Il bilancio e le moderne esigenze di buona amministrazione", in REGIONE VENETO, *Il bilancio delle regioni come strumento di governo*, convegno nazionale 7-8 ottobre 1986, Venezia.
- HOOD C. (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19
- KELLY G. , MUERS S. (2002), *Creating Public Value. An Analytical Framework for Public Service Reform*, London, Strategy Unit, UK Cabinet Office, in http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/seminars/public_value.aspx.
- KICKERT W.J.M. (1997), "Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-American 'Managerialism'", *Public Administration*, 75(4), pp. 731-752.
- KICKERT W.J.M., KLIJN E.-H., KOPPENJAN J.F.M. (1997), "Introduction: a management perspective on policy networks", in W.J.M. KICKERT, E.-H. KLIJN, J.F.M. KOPPENJAN (a cura di), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: SAGE Publications, pp. 1-13.
- MARCANTONIO A. (1950), *L'azienda dello Stato*, Milano: Giuffrè.
- MARCON G. (1998), "The New Public Management: lessons from the Italian experience", opening paper presentato alla *ELASM International Conference Accounting for the New Public Management*, Venice International University, settembre 17-19.
- MARCON G., RUSSO S. (2008), "Significatività dell'informazione contabile nel bilancio sociale delle aziende pubbliche", *Azienda Pubblica*, 21(2-3), pp. 199-233.
- MONETTI U. (1940), *Corso di contabilità di Stato*, Roma.
- MOORE M.H. (1995), *Creating Public Value*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- NATHAN R.P. (1995), "Reinventing government: what does it mean?", *Public Administration Review*, 55(2), pp. 213-215.
- O'DWYER B., "Stakeholder democracy: challenges and contributions from social accounting", *Business Ethics: a European review*, 14(1), pp. 28-41.
- OSBORNE D., T. GAEBLER T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: PLUME, Penguin Books USA Inc.
- SPINEDI S. (1929), *Compendio di contabilità di Stato*, Bari.
- VIANELLO V. (1926), *Lezioni di contabilità di Stato*, Torino.
- WILSON W. (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2(2), pp. 197-222.