

Corso di Public Management and Accounting

Laurea magistrale in Accounting e Libera Professione

Il processo di definizione delle strategie nelle amministrazioni pubbliche

A.A. 2017/2018

Mussari – Cap. 5



UNIVERSITA'
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E FINANZIARIE

Il posizionamento strategico

- Il posizionamento strategico di un'azienda può essere definito come la sua collocazione nell'ambiente ossia il rapporto con i mercati di sbocco a cui si rivolge e quelli di acquisizione dei fattori produttivi
 - portafoglio dei beni e servizi prodotti
 - formule di produzione (make or buy)
 - sistemi di finanziamento della produzione
 - atteggiamento nei confronti dei concorrenti (collaborazione o conflitto), dei fornitori e del contesto sociale
- Questa definizione ha senso anche per la PA?



UNIVERSITA'
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E FINANZIARIE

Elena Gori

{ 2 }

Proviamo a riflettere.....

- Gli elementi del posizionamento strategico individuati per le aziende, sono riscontrabili anche nelle PA?
 - non dimentichiamoci che la PA è un'azienda
 - tuttavia cambiano le priorità e le finalità



Elena Gori

3

Azienda privata vs azienda pubblica: elementi del posizionamento strategico

Elementi del posizionamento strategico	Azienda privata	Azienda pubblica
Portafoglio di beni e servizi prodotti	Scelta sulla base della massimizzazione del profitto o della crescita dimensionale	Scelta sulla base dei bisogni e secondo logiche di distribuzione del beneficio sociale
Formule di produzione (make or buy)	minimizzazione dei costi, flessibilità produttiva, attenzione alla qualità delle componenti del prodotto/servizio	flessibilità produttiva, ricerca di soggetti specializzati, attenzione alla qualità delle componenti del prodotto/servizio
Sistemi di finanziamento adottati	Fonti interne/esterne	Tariffe, imposte, tasse, contributi, ecc.
Scelta dei destinatari (clienti/utenti)	Prioritari i livelli di costo e di ricavo e del conseguente utile	Massima accessibilità a cittadini-utenti "prioritari"



Elena Gori

4

Vediamo un esempio: posizionamento strategico di una biblioteca comunale (1/4)

- Anche il servizio di biblioteca comunale deve “fare i conti” con la scarsità di risorse → si impone quindi una pluralità di scelte, fra loro molto spesso alternative, da attuare.
- La mission della biblioteca è generalmente la promozione della lettura e dell’accesso alla cultura in generale
- La scelta degli utenti da privilegiare richiede coerenza con il mix di servizi e prodotti individuato
- Dalla scelta del mix di utenti/servizi/prodotti, derivano ulteriori decisioni legate alla modalità di produzione e di finanziamento



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

5

Vediamo un esempio: posizionamento strategico di una biblioteca comunale (2/4)

Elementi del posizionamento strategico	Scelte di posizionamento strategico
Scelta dei destinatari	<ul style="list-style-type: none"> • Studenti, giovani, bambini • Professionisti, studiosi, amanti della lettura, della musica e del cinema • Pensionati e casalinghe • Soggetti socialmente svantaggiati: stranieri, cittadini con basso livello culturale, disabili, ecc.
Scelta del mix di prodotti	<ul style="list-style-type: none"> • Libri colti • Libri divulgativi e creativi • Libri stranieri (in lingua) • Fumetti • Riviste • Quotidiani • CD musicali • DVD cinematografici • Postazioni web • Banche dati



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

6

 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE DISEI <small>DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E SOCIALI</small>	
<h2>Vediamo un esempio: posizionamento strategico di una biblioteca comunale (3/4)</h2>	
Elementi del posizionamento strategico	Scelte di posizionamento strategico
Scelta del mix di servizi	<ul style="list-style-type: none"> • Studio individuale con libri in prestito • Lettura di materiale ascolto di DVD, fruizione di film presso la biblioteca • Prestiti di materiale multimediale • Ludoteca • Circoli di lettura • Manifestazioni culturali (cineforum, lettura testi da parte di attori, ecc.) • Informazione civica (informagiovani, sportello volontariato, sportello vacanze socialmente responsabili, ecc.)
Formula di produzione	<ul style="list-style-type: none"> • Gestione in economia (diretta) • Gestione mediante azienda comunale • Gestione mediante azienda intercomunale • Esternalizzazione parziale di alcuni servizi (catalogazione, acquisti, ICT, ecc.) • Esternalizzazione del servizio (cooperativa, associazione, fondazione, ecc.)

 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE DISEI <small>DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E SOCIALI</small>	
<h2>Vediamo un esempio: posizionamento strategico di una biblioteca comunale (4/4)</h2>	
Elementi del posizionamento strategico	Scelte di posizionamento strategico
Individuazione delle fonti di finanziamento	<ul style="list-style-type: none"> • Risorse proprie del Comune • Quota di iscrizione al servizio • Tariffa per singoli servizi (prestito DVD recenti o musicali, accesso web, ecc.) • Tariffa per eventi (cineforum, spettacoli per bambini e non, ecc.) • Fundraising da filantropi • Sponsor • Lavoro svolto gratuitamente da volontari

Elena Gori

8

La complessità del posizionamento strategico

- Dipende dal tipo di PA
 - Stato o enti territoriali in generale: posizionamento strategico molto complesso → paradosso del welfare → più elevato è il livello economico e culturale della società, maggiore è la capacità di questa di segnalare i bisogni non soddisfatti al mercato e dalle stesse amministrazioni pubbliche. Al contrario, quanto più lo stato è debole e/o inefficace e la società non conosce sviluppo, tanto meno significativa sarà la pressione esterna dell'opinione pubblica
 - Enti funzionali e imprese pubbliche (Università, ENEL, Trenitalia, ecc.): presentano mission più settoriali e specifiche
- Qualunque sia la mission e la sua ampiezza occorre comunque definire una strategia che necessariamente risente anche degli aspetti politici



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E POLITICHE

Elena Gori

{ 9 }

Strategia e politica

- La qualificazione della strategia è una decisione tipicamente politica, che viene assunta dagli organi rappresentativi
 - inevitabilmente vengono privilegiati alcuni segmenti sociali mentre altri sono penalizzati
- Se la politica individua la strategia, i “tecnici”, la dirigenza individuano le modalità di attuazione
 - scontro tra politici e dirigenza → mai sentito parlare di divergenze tra Governo e RGS in termini di copertura finanziaria??????
 - Per ovviare a questo “problema” alcuni Stati utilizzano il c.d spoil system



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E POLITICHE

Elena Gori

{ 10 }

Cerchiamo di spiegare meglio: i modelli per l'attuazione delle politiche

- 2 modelli diversi:
 - Il modello dell'amministrazione professionale-neutrale
 - Il modello spoil system



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

{ 11 }

Il modello di amministrazione “professionale-neutrale”

- Separazione dei poteri
- Esplicitazione dei principi e dei criteri di corretta amministrazione
- Tipico del nostro Stato



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

{ 12 }

La scelta fiduciaria: il modello spoil system

- Tipico USA
- Si basa sul meccanismo della scelta fiduciaria
- Pro e contro: interferenza dei politici nelle scelte tecniche, interferenza dei tecnici nelle scelte politiche



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

{ 13 }

Decisioni strategiche, decisioni operativa

- La strategia è un'attività di scelta e comporta l'assunzione di decisioni, queste vengono "tradotte" mediante l'attività di pianificazione in linee di azione di medio/lungo periodo
 - Ricorda: si tratta di decisioni politiche!
- Le decisioni operative sono invece una diretta conseguenza di quelle strategiche e sono finalizzate all'attuazione concreta di quanto definito dall'attività di pianificazione nel breve periodo
 - Ricorda: si tratta di decisioni tecniche!



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

{ 14 }


 UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E FINANZIARIE

Pianificazione e programmazione

- Pianificazione e programmazione non sono sinonimi
- Pianificazione → individuazione di indirizzi guida, delle scelte strategiche effettuate → Politiche e piani dal contenuto prevalentemente descrittivo con l'indicazione delle scelte per il futuro
- Programmazione → traduzione degli orientamenti e degli indirizzi futuri → predisposizione di Programmi finalizzati a verificare la compatibilità economico-finanziaria delle scelte pianificate
- NB La distinzione non deriva solamente dall'arco temporale di riferimento ma anche dalla natura e dal contenuto

Elena Gori
15


 UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E FINANZIARIE

Schematicamente: Pianificazione e Programmazione

	Pianificazione	Programmazione
Scopo/ funzione	Indirizza e guida, con gradi di dettaglio diversi, il futuro dell'azienda pubblica	Traduce orientamenti e indirizzi futuri in termini economici e finanziari
Strumenti	Politiche e Piani (rappresentazione dei valori relativi alle operazioni contenute nei programmi, orizzonte m/l termine)	Programmi (rappresentazione dei valori relativi alle operazioni contenute nei piani, orizzonte b/termine)
Documenti più significativi	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Decisione di finanza pubblica (Stato) ✓ Piano regionale di sviluppo (regioni) ✓ Documento unico di programmazione (enti locali) 	Bilanci di previsione (verificano la compatibilità economico-finanziaria delle scelte programmatiche)

Elena Gori
16

Decidere sul futuro: Pianificazione e programmazione

- È sempre difficile → scenari caratterizzati da forte complessità ed elevata dinamicità → collegati a specifiche leggi
- Oggi ancora di più vista la scarsa stabilità e la forte turbolenza ambientale dello scenario → gli ingranaggi che regolano le relazioni causali fra domanda e offerta di intervento pubblico sono sempre più complessi
- Inutilità di programmi e piani? NO, vi è infatti una stretta correlazione positiva tra l'instabilità dei contesti ambientali e organizzativi e la necessità di non lasciare le APT prive di punti di riferimento
 - Necessità di una costante verifica tra risultato realizzato (performance conseguita) e risultato ipotizzato (performance attesa)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E POLITICHE

Elena Gori

(17)

Decidere sul futuro: pianificazione e programmazione

- Definiscono sempre **l'ipotesi di futuro**
- Presuppongono sempre il **controllo**
- Condizionano e vengono condizionate dall'**ambiente** di riferimento
- Individuano obiettivi che richiedono la partecipazione e l'intervento di altre aziende → necessità di:
 - presidiare efficacemente i meccanismi di coordinamento
 - esercitare la leadership istituzionale e politica

Decisioni	
Strategiche (pianificazione)	Operative (programmazione)
orientamento al medio/lungo termine	orientamento al breve termine
definizione di { Missione Visione Valori	traduzione degli orientamenti strategici assunti in concreti atti di gestione



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E POLITICHE

Elena Gori

(18)



UNIVERSITÀ
 DEGLI STUDI
 FIRENZE
 Dipartimento di
 Scienze Politiche
 e Economiche

Un focus sulle decisioni strategiche

- **Missione**
 - Esplicita il suo finalismo aziendale (perché esistiamo?) nonché la natura delle attività svolte (cosa facciamo per conseguire le nostre finalità?);
- **Visione**
 - Esplicita il modo in cui sarà verificabile la generazione del valore pubblico riconosciuto (come dimostreremo il nostro successo?)
- **Valori**
 - Sono relativi a principi irrinunciabili quali merito, pari opportunità equità, eguaglianza, efficienza, efficacia, ecc. ai quali si ispira la cultura organizzativa dell'APT e definiscono il modo di comportarsi (in cosa crediamo?)

19

Elena Gori

19



UNIVERSITÀ
 DEGLI STUDI
 FIRENZE
 Dipartimento di
 Scienze Politiche
 e Economiche

I cicli di programmazione e pianificazione nella PA

- Sono lunghi e articolati → il grado di complessità dipende dalla dimensione dell'azienda
- Il momento conclusivo del ciclo corrisponde all'approvazione del Bilancio Pluriennale (BP) al 31.12 di ogni anno → collegato ad altri documenti
- Il processo di programmazione più articolato è quello dello Stato e su di esso ci soffermeremo per due ragioni
 1. Funge da modello di riferimento per tutte le aziende pubbliche
 2. Coinvolge anche Regioni e enti locali e ne influenza i cicli di programmazione e pianificazione

20

Elena Gori

20

Ciclo di programmazione e pianificazione nelle APT



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Programmazione economica e finanziaria dell' APTS

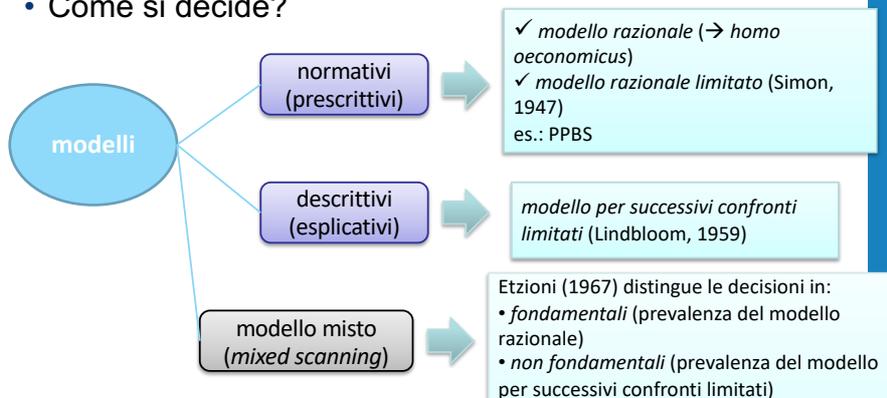
10-apr	Presentazione DEF
30-apr	Presentazione alle istituzioni europee del programma di stabilità e del programma nazionale (parti del DEF)
	Relazione sulla situazione economica del Paese
	Conto del Bilancio e Conto del Patrimonio di ogni ministero
31-mag	Rendiconto generale dello Stato
30-giu	Disegno di legge di assestamento per l'esercizio in corso
	Disegno di legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente
20-set	Nota di aggiornamento al DEF Manovra di finanza pubblica
15-ott	(ddl di stabilità e ddl di bilancio dello Stato)
	Documento Programmatico di Bilancio (DPB) per l'anno successivo
31-dic	Approvazione manovra di finanza pubblica
31 gennaio anno successivo	Ddl collegati alla manovra di finanza pubblica

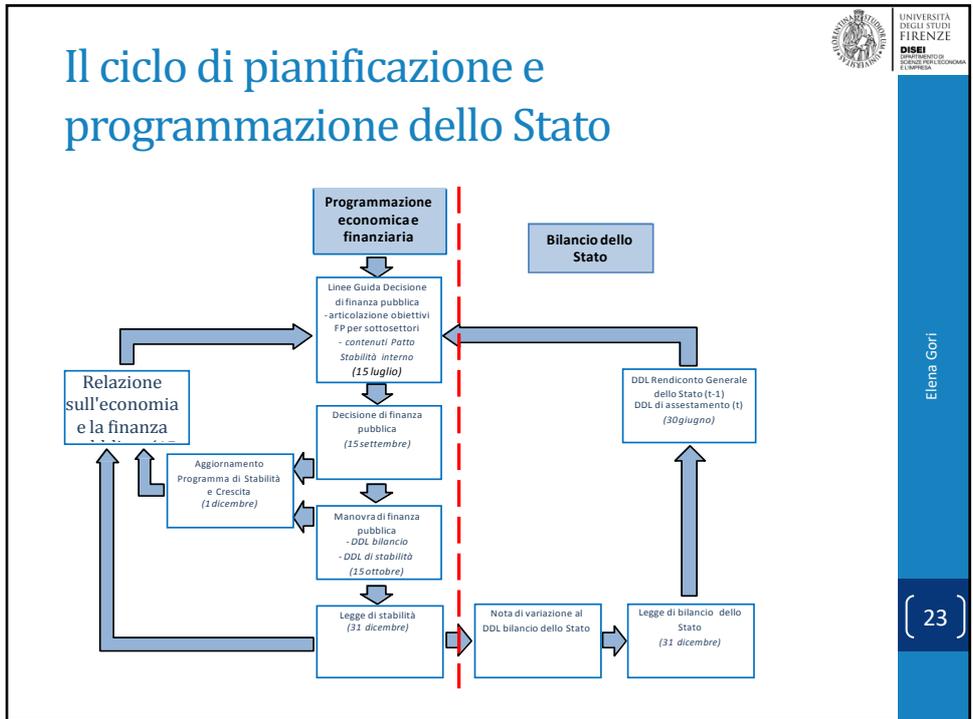
I processi decisionali pubblici



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

- Decisione → atto di scelta che rappresenta l'ultimo stadio di un processo (*decision-making process*)
- Come si decide?





I documenti contabili delle aziende pubbliche territoriali (APT)

- Le APT utilizzano documenti contabili, preventivi e consuntivi, al fine di evidenziare i risultati che sono scaturiti dalle operazioni gestionali relative ad un certo periodo, futuro o già trascorso, in modo da predisporre informazioni utili per gli organi aziendali e per gli stakeholder interessati a quei risultati.
- I bilanci delle APT sono redatti contrapponendo due serie di valori, positivi e negativi, fra loro correlate la cui differenza individua il risultato delle operazioni di gestione che hanno determinato quei valori.
 - Periodo futuro → Bilancio preventivo o di previsione
 - Periodo passato → Rendiconto



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

(25)