



DISPENSA DI

ECONOMIA E MANAGEMENT DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

A.A. 2023-24

A cura di Sara Brollo





ECONOMIA E MANAGEMENT DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Dispensa utile allo studio individuale

Il seguente documento è una dispensa utile allo studio individuale e non rappresenta materiale ufficiale o didattico nell'ambito del corso 30009 – Economia e Management delle Amministrazioni Pubbliche.

Riassunto non ufficiale del manuale *Management Pubblico*, EGEA S.p.A. 2024 - *Cucciniello, Fattore, Longo, Turrini*

Questa dispensa è scritta da studenti senza alcuna intenzione di sostituire i materiali universitari. Essa costituisce uno strumento utile allo studio della materia ma non garantisce una preparazione altrettanto esaustiva e completa quanto il materiale consigliato dall'Università

PARTE I - CHE COSA SONO LE ISTITUZIONI PUBBLICHE?

1. LE FINALITÀ E LE LOGICHE DI FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

La rivoluzione industriale ha introdotto nella società una nuova istituzione, l'impresa, la cui funzione consiste nel realizzare in modo più efficiente, più organizzato e più rapido l'andamento della ricchezza. A partire dal XX secolo si ha la distinzione tra amministrazione pubblica e amministrazione privata (o di impresa). Alla fine del XIX secolo e all'inizio del XX secolo sono state elaborate le teorie della distinzione tra politica e amministrazione pubblica, sui principi della buona ed efficiente amministrazione, garantita dal rispetto delle norme e delle procedure (principio di legalità).

In Italia la nuova realtà ha dato origine a una nuova disciplina, l'economia aziendale, che fonda le sue radici nei primi anni del '900. In questa disciplina, secondo un approccio deduttivo prevalente in Europa, si distingue il livello degli istituti economico sociali (famiglie, istituti pubblici, imprese e istituzioni private non-profit), dal livello dei processi economici che in ognuno di essi si svolgono, definito come azienda.

Gli istituti sono definiti come un complesso duraturo, dinamico, ordinato, unitario e autonomo di persone che utilizzano beni materiali e immateriali per perseguire i propri obiettivi e sono qualificati da differenti finalità, mentre i processi economici che in essi si svolgono costituiscono le aziende strumentali, in quanto devono contribuire al raggiungimento delle finalità proprie dell'istituto.

L'azienda pubblica è il sistema di processi economici svolti all'interno dell'istituzione pubblica di riferimento (l'Unione Europea, lo Stato, la regione, il comune o altri enti pubblici).

Le teorie di economia aziendale italiane concepiscono il management come trasversale ai diversi ambiti istituzionali.

Le istituzioni pubbliche: definizione e finalità

Si definisce istituzione pubblica ogni organizzazione a cui la collettività ha conferito, direttamente o indirettamente, poteri sovraordinati per la tutela e la promozione di interessi ritenuti rilevanti per la comunità, all'interno di confini di intervento pubblico da essa definiti. In Italia esempi di istituzioni pubbliche sono i comuni, le province, le regioni e lo Stato. Oltre alle istituzioni presenti all'interno dei confini di uno stato nazionale, nel tempo sono stati costituiti enti sovranazionali.

Le istituzioni pubbliche possono essere classificate in:

- Pubbliche territoriali, che esercitano una funzione di tutela generale degli interessi collettivi. Il territorio è l'elemento costitutivo, nonché l'ambito entro il quale esercitare il proprio potere sovraordinato.
- Pubbliche specializzate, che assolvono una missione specifica. Sono anche definite istituzioni derivate, poiché sono sempre istituite da istituzioni pubbliche territoriali.

La finalità delle imprese pubbliche è l'elemento che giustifica e autorizza gli interventi che possono limitare l'autonomia e le libertà individuali, come la raccolta dei tributi. In secondo luogo, l'intervento pubblico per sua natura non si pone l'obiettivo di rispondere alle esigenze individuali dei singoli cittadini, quanto di soddisfare interessi collettivi. In una democrazia, è la politica a rappresentare quali sono i vari valori in cui si riconosce una comunità, definendo quale sia l'interesse collettivo da tutelare in un determinato ambito. Gli interessi pubblici non devono essere considerati come la semplice somma degli interessi individuali, ma come un valore in sé che rispecchi i valori di tutta la comunità. Si parla in questo caso di multidimensionalità dell'azione pubblica, proprio perché le istituzioni pubbliche sono chiamate a soddisfare una moltitudine di interessi spesso in contrasto tra loro.

Siamo utenti o beneficiari quando usufruiamo dei servizi erogati dalle istituzioni pubbliche, che possono essere universalistici, o di promozione di valori di interessi generale, oppure a domanda individuale. Il rapporto con le istituzioni pubbliche può essere individuale oppure mediato da forme sociali organizzate (famiglie, imprese, associazioni, partiti).

Tre tensori componenti nelle istituzioni pubbliche

La rilevanza della finalità delle istituzioni pubbliche presenta sempre due livelli di funzionamento:

- **Livello politico:** costituito dagli organi eletti e ha funzioni di indirizzo e controllo, promuovendo l'idea di interesse generale per cui è stato votato. È in carica per un tempo prestabilito, determinando strutturalmente un frequente ricambio delle persone che esercitano il ruolo e dei relativi indirizzi.
- **Livello amministrativo:** deputato all'implementazione delle politiche, alla gestione dei servizi pubblici, all'operatività delle istituzioni pubbliche.

Questo spiega anche un fisiologico orientamento temporale diverso: il livello politico è molto attento alle scadenze elettorali che spingono a scelte con un orizzonte di breve periodo, mentre le strutture amministrative stabili dovrebbero avere un orientamento al medio lungo periodo, che prescinde in gran parte delle dinamiche elettorali.

Il livello politico e il livello amministrativo hanno relazioni molto frequenti e costanti, in quanto il secondo istituisce le analisi tecniche e propone possibili indirizzi di policy, mentre il primo decide sulle policy proposte.

Le istituzioni pubbliche possono essere inquadrare sotto l'azione congiunta di tre differenti tensori che interagiscono tra loro e co-determinano la qualità delle loro attività: il tensore politico, il tensore legale e il tensore economico aziendale. I tre tensori impattano simultaneamente sia sul livello politico, sia sul livello amministrativo

Tensore politico

In Italia si sono affermati regimi democratici che assecondano il principio del “check and balance”, distribuendo il potere tra i diversi rami del governo, ognuno dei quali ha la capacità di limitare l'autorità degli altri.

Si viene a creare un sistema in cui ciascun ramo controlla i bilanci degli altri, contribuendo così a evitare l'instaurarsi di un potere eccessivo in una sola istituzione e, al tempo stesso, garantendo la tutela delle libertà e dei diritti ai cittadini. Le istituzioni pubbliche trovano, infatti, nella competizione elettorale il principale meccanismo di regolazione dei rapporti tra la comunità e la politica. La responsabilità ultima delle scelte pubbliche è in capo alla politica, che richiede al management pubblico di operare in cicli di programmazione di breve periodo. Il tensore politico ha come logica fondamentale di funzionamento la ricerca del consenso elettorale, che garantisce il contesto democratico in cui siamo inseriti. Il voto, tuttavia, è un meccanismo limitato ed imperfetto per garantire che i governanti garantiscano gli interessi dei governati, per via delle diverse componenti che influenzano il sistema elettorale.

Tensore legale

Il sistema di norme rappresenta il sistema di legittimazione dell'azione pubblica, poiché queste norme definiscono le regole entro cui operano sia a livello politico, sia a livello amministrativo. Inoltre, ogni istituzione pubblica è sottoposta alla verifica esterna di un'autorità di controllo indipendente, che ne controlla rispetto del sistema legale. Se da un lato il sistema legale ha una funzione di delimitare gli spazi di azione di chi detiene il potere politico o amministrativo, dall'altro è il potere politico stesso ad intervenire sul sistema legale, decidendo quali nuove norme siano necessarie. Tensore politico e tensore legale sono in un rapporto conflittuale: l'autonomia di decidere in rappresentanza della comunità e il rispetto delle regole della vita comunitaria.

Tensore economico-aziendale

Ogni istituzione pubblica, oltre ai principi dei tensori politico e legale, deve rispettare le logiche economiche aziendali fondamentali, perché deve garantire risultati coerenti ai contributi richiesti alla collettività. Bisogna riconoscere una dimensione di funzionamento economico delle amministrazioni pubbliche, per garantire l'equilibrio tra entrate e uscite, tra contributi richiesti alla collettività e benefici ad essa garantiti. Questo tensore si caratterizza per un orientamento alla ricerca di efficienza, efficacia ed economicità nell'uso delle risorse. Inoltre, orienta fortemente le scelte di allocazione delle stesse.

I rapporti sull'economicità e sul rispetto dei vincoli di bilancio devono essere regolarmente inviati a organi di controllo esterno, così come si deve rendicontare con relazioni sulla performance a tutti i portatori di interesse. Anche le istituzioni pubbliche hanno una rilevante dimensione economica, in quanto acquisiscono dalla società ingenti risorse, le trasformano e le cedono sotto forma di servizi.

I principi decisionali derivanti da ciascuno di questi tensori, infatti, generano una dialettica di difficile soluzione, poiché non esiste una gerarchia tra le tre razionalità. Il successo delle istituzioni pubbliche deriva quindi dall'equilibrio tra politica (come espressione della volontà della comunità), sistema legale (come insieme delle regole scritte che rendono esplicito il quadro di regole in cui gli attori sociali agiscono) e razionalità economica aziendale (come equilibrio tra i sacrifici richiesti e i benefici apportati tramite la produzione). Storicamente, invece, questo equilibrio è stato poco praticato perché, per un lungo periodo, l'enfasi è stata prevalentemente posta sul modello legale e politico.

Le teorie sui processi decisionali nelle istituzioni pubbliche

Ciò che accomuna i vari approcci è la constatazione di un'impossibilità strutturale ad arrivare a una decisione perfettamente razionale nelle organizzazioni complesse. In quest'ottica, il modello decisionale della razionalità assoluta costituisce una rappresentazione modellistica e semplificata della realtà. Secondo questo approccio, i fini che ogni organizzazione persegue possono essere raggiunti utilizzando in modo diverso i mezzi e le informazioni a disposizione ed esiste un decisore unitario:

- a. Esiste una funzione obiettivo chiaramente identificata;
- b. Tutte le variabili rilevanti per la decisione possono essere identificate, selezionate, rappresentate e misurate;
- c. I modelli permettono di valutare l'impatto delle diverse opzioni decisionali disponibili;
- d. Il quadro informativo a disposizione è completo e la soluzione da scegliere è quella ottimale.

Pertanto, è più realistico considerare la presenza di processi decisionali a razionalità parziale, che possono riferirsi a ogni tipo di organizzazione che presenti complessità rilevanti.

Secondo il modello della razionalità limitata di Simon:

- a. Non esiste un'unica funzione obiettivo chiaramente identificata e condivisa
- b. Sono gli uomini, attraverso le loro decisioni, a determinare il funzionamento delle organizzazioni
- c. I soggetti che assumono le decisioni agiscono sulla base di criteri di razionalità limitata, perché non vi è la possibilità di disporre di una conoscenza perfetta delle alternative disponibili e delle conseguenze delle azioni
- d. Il soggetto decisore assume decisioni basandosi su un criterio di soddisfacimento medio di obiettivi e interessi rilevanti. Il fine principale è il raggiungimento di una soluzione soddisfacente e accettabile
- e. I decisori si adattano all'ambiente e non viceversa

Il secondo approccio fa riferimento al modello incrementale di Lindblom. Qui, una decisione sé analizzata sulla base della sua capacità di creare differenze rispetto allo status quo esistente, da intendersi come un punto di equilibrio tra gli stakeholder raggiunto nel passato. Questo è considerabile come una buona base di partenza per le decisioni future, con la consapevolezza che meno ci si allontana dallo status quo, più alta è la probabilità di conservare il consenso. Dal modello incrementale si desume che:

- a. Esistono funzioni obiettivo differenziate o limitatamente sovrapposte tra gli stakeholder
- b. I processi di decisione sono frammentati ed eterogenei
- c. Le decisioni vengono assunte in maniera incrementale, modificando parzialmente lo status quo esistente

Il terzo e ultimo modello proposto è quello del mixed-scanning: si tratta di un processo decisionale sequenziale che combina criteri alti e bassi, decisioni di minor importanza preparano quelle di maggiore rilevanza. Il termine scanning si riferisce alla ricerca, attraverso analisi e la valutazione di informazioni, al fine di preparare le decisioni finali. La sommatoria di diversi approfondimenti permette di disporre dei necessari elementi per assumere una decisione, il cui costo è ragionevolmente correlato alle variabili che si ritiene di dover valutare:

- a. Il processo decisionale è sequenziale
- b. Coesistono criteri decisionali alti e bassi
- c. Non è necessario analizzare tutte le diverse alternative ma determinare quelle strategicamente più importanti.

Il garbage can model, invece, concepisce le decisioni organizzative come il risultato casuale dell'incontro tra problemi, partecipanti e soluzioni, ponendosi all'estremo opposto delle teorie che concettualizzano la razionalità assoluta.

LE FUNZIONI E LE SPECIFICITÀ DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Esistono diverse modalità per classificare le funzioni pubbliche:

- Definizione di un sistema legale generale entro il quale le istituzioni pubbliche e i soggetti di natura privata possono operare (è presupposto al perseguimento delle altre)
- Regolazione della vita economica e della redistribuzione della ricchezza. L'attività di redistribuzione può avvenire attraverso l'erogazione diretta di servizi oppure tramite trasferimenti finanziari.
- Soddiscamento di bisogni ritenuti meritevoli dell'intervento pubblico, per la natura del bisogno o per la natura del bene atto a soddisfarlo. Le istituzioni pubbliche producono direttamente i beni e i servizi, oppure ne affidano la produzione a soggetti privati.
- Tutela del territorio e del patrimonio, sia materiale sia immateriale, da minacce interne ed esterne.

Definizione del sistema legale generale e tutela dei diritti

Le istituzioni pubbliche hanno la funzione di stabilire il quadro giuridico che regola i diritti e i doveri delle persone e degli istituti, nonché gli spazi d'azione delle istituzioni pubbliche stesse. Definisce anche gli spazi di azione della funzione potestativa, ovvero dell'esercizio dei poteri sovraordinati. Questi sono casi espressamente previsti dalla legge dove l'istituzione pubblica può operare in modo arbitrario ed unilaterale per far rispettare determinate regole a tutti gli attori sociali, nei limiti delle leggi e delle norme che ne vanno a definire finalità e modalità di esecuzione. Il sistema legale generale mira anche a definire quelli che sono i rapporti tra istituzioni, come con l'UE o l'ONU.

La regolazione del sistema economico

A livello macroeconomico definiscono le politiche monetarie e fiscali, svolgono l'attività di vigilanza sul sistema bancario. A livello microeconomico sono impegnate a garanzia del funzionamento dei mercati, della tutela dei consumatori, della difesa della privacy degli individui. Per la funzione di regolazione macroeconomica vi è stata una tendenza verso l'omogeneizzazione delle regole di funzionamento del sistema economico, a livello internazionale, per rispondere al processo di globalizzazione. Nell'Unione Europea si è assistito, inoltre, a una tendenza di accentramento delle funzioni di regolazione. La funzione di regolazione è chiamata pertanto a intervenire per guidare, incentivare ed eventualmente sanzionare attori indipendenti affinché le loro azioni siano allineate all'interesse generale della difesa di diritti economici e sociali dei cittadini.

La redistribuzione della ricchezza e delle opportunità

Una funzione relativamente estesa riguarda la distribuzione o redistribuzione della ricchezza, finalizzata all'affermazione di principi di giustizia sociale e di equità. Lo strumento principale attraverso il quale viene realizzata è il prelievo fiscale, volto a formare un fondo, la spesa pubblica, che dev'essere allocata in modo da coprire quelle lacune causate dal funzionamento del mercato, in primis le differenze di reddito, stabilendo anche quali sono gli strumenti che si vuole mettere in pratica per risolvere quella lacuna (borse di studio, contributi in denaro, servizi gratuiti ...). Il modello redistributivo si basa sull'assunzione che gli individui e le famiglie abbiano un diritto naturale alla ricchezza, che ottengono tramite il lavoro e il risparmio, e che le istituzioni pubbliche possano prelevare parti di questa ricchezza per una serie di interventi di redistribuzione delle risorse a favore delle persone più deboli. Un modello alternativo fa riferimento a una funzione assicurativa sociale delle istituzioni pubbliche. In questo caso la spesa pubblica (e quindi il prelievo fiscale) sarebbe un meccanismo di protezione fondamentale contro i rischi della vita, piuttosto che un genuino sistema redistributivo delle risorse di una comunità.

Il processo di redistribuzione della ricchezza dev'essere fatto sulla base di criteri come la differenza regionale, generazionale e sociale, e sicuramente dipende in gran parte dal sistema di valori vigente in un determinato Paese. Dal punto di vista del management, sicuramente una delle sfide più toste è quella di determinare con esattezza quelli che sono i soggetti più vulnerabili e quali sono le metodologie più adeguate.

Produzione di beni collettivi

Le istituzioni pubbliche intervengono per soddisfare ampi bisogni degli individui tramite la produzione diretta di beni e servizi, oppure affidando la produzione e l'erogazione a soggetti indipendenti (imprese o istituti non-profit) e finanziandone le attività. Certi beni, definiti beni collettivi o pubblici, si caratterizzano per essere non escludibili (ovvero che risulta impossibile impedire a qualcuno di poter godere di quel determinato servizio) e non rivali (ovvero il fatto che una persona abbia sfruttato quel determinato bene non impedisce ad altri di fare lo stesso) nel consumo: per questa tipologia di beni un intervento delle istituzioni pubbliche risulta necessario perché altrimenti non sarebbero prodotti in un contesto di mercato o perché, se anche lo fossero, verrebbero offerti in quantità insufficienti. Due caratteristiche di questa classe di prodotti sono particolarmente rilevanti:

- La domanda di un bene collettivo non è la somma delle domande individuali, ma la somma del sacrificio economico che i membri di una collettività sono disposti a sopportare per il bene
- Per questi beni le istituzioni pubbliche operano in regime di monopolio

Nonostante ciò, negli ultimi anni vi è un sempre maggiore coinvolgimento di soggetti privati (sia con finanziamenti che con autorizzazioni) e lo sviluppo delle tecnologie sta rendendo possibile l'attivazione di nuovi mercati.

Produzione di servizi pubblici a domanda individuale

In questo caso le istituzioni pubbliche si sovrappongono o si sostituiscono al mercato nell'offrire beni e servizi: si tratta in particolare di beni divisibili ed escludibili nell'uso e, quindi, di tipo individuale dal punto di vista tecnico economico. L'intervento pubblico in questi ambiti ha tre motivazioni principali:

1. Il tentativo di far fronte a fallimenti del mercato -> i principali esempi sono le asimmetrie informative (ovvero la differenza di informazioni a disposizione e di capacità di analisi delle stesse che sussiste tra due individui/enti) e le esternalità (gli effetti, sia positivi che negativi, che l'attività interna di un'istituzione ha sull'esterno, che normalmente non vengono contabilizzati, a patto che non ci sia un intervento statale);
2. L'affermazione dei principi di equità e solidarietà;
3. Interventi di salvataggio di imprese o istituzioni finanziarie per evitare gravi crisi sociali.

Nel mondo occidentale, la concreta affermazione delle istituzioni pubbliche nella risposta ad alcuni bisogni individuali è avvenuta secondo due differenti modelli: quello europeo, cosiddetto del welfare universale, e quello nordamericano, cosiddetto di intervento pubblico residuale o di supplenza.

In quello europeo esiste una responsabilità collettiva affinché tutti i membri della comunità abbiano accesso a questi servizi in modo omogeneo, senza differenze dovute al reddito o ad altre condizioni socioeconomiche. Nel secondo modello, invece, per molti bisogni non è riconosciuto un diritto del cittadino in quanto tale e le istituzioni pubbliche intervengono solo nei casi in cui la persona non sia in grado di soddisfare autonomamente il proprio bisogno: l'intervento pubblico per offrire servizi individuali viene generalmente concepito come *extrema ratio*.

Da un lato vi è il modello comunitario che individua come naturale la presa in carico di alcuni bisogni individuali da parte della collettività. Dall'altro vi è il modello spesso definito liberista o neoliberista, che dà priorità ai principi di libertà, autonomia e responsabilità individuali.

Per far sì che la soddisfazione di un bisogno diventi un diritto, è necessario invertire la relazione tra titolare del bisogno e soggetto indicato per il soddisfacimento dello stesso. Comporta, inoltre, individuare una serie di criteri di eleggibilità, che siano stabiliti in modo chiaro e preciso dalla legge/atto che prevede quel diritto, fatti spesso in modo che ci siano dei pochi margini di discrezionalità per il riconoscimento di tali diritti. Un diritto verso una IP, comporta il dovere della stessa di rispettarlo, e quindi è necessaria una situazione di compatibilità tra risorse disponibili e diritti.

Spesso la garanzia del diritto è data dal fatto che venga fatto qualcosa per il soddisfacimento del bisogno, non considerando la qualità in sé del servizio offerto. Ma l'affermazione in termini generici rischia di deresponsabilizzare il livello politico e sovraccaricare quello amministrativo, portando a situazioni nelle quali a obiettivi generici ed ambiziosi non corrispondano le adeguate risorse, portando ad una delegittimazione delle amministrazioni pubbliche nei confronti della comunità e quindi una minore credibilità di far fronte ai bisogni della popolazione.

Co-produzione dei servizi

Le istituzioni pubbliche si impegnano a garantire un determinato servizio in presenza di criteri di eleggibilità precisati nelle leggi o negli atti che ne riconoscono il diritto. Un rilevante tema di ordine generale è, quindi, la compatibilità tra diritti e risorse disponibili. Per questi servizi le istituzioni hanno la possibilità di scegliere tra il make o il buy (l'affidamento esterno).

Il servizio pubblico interviene come supporto e stimolo alla responsabilizzazione diretta delle persone. Questa tendenza prende il nome di coproduzione, per segnalare che in questi ambiti i processi di produzione e generazione di valore sono determinati sempre più dalla collaborazione tra produttori e consumatori.

Pianificazione, sviluppo e tutela del territorio

Un'ultima fondamentale funzione delle istituzioni pubbliche è la tutela del territorio e del suo patrimonio fisico naturale e artistico. In concreto, questa funzione può essere esercitata con diversi strumenti (quali divieti), il finanziamento e la produzione di servizi di tutela ambientale, l'informazione e la sensibilizzazione per promuovere comportamenti attenti alle tematiche ambientali. Nell'ambito della tutela del territorio, tre temi hanno particolare rilevanza:

- Trade-off tra sviluppo economico e tutela ambientale: le istituzioni pubbliche devono mediare tra posizioni diverse cercando una sintesi tra i bisogni primari delle persone (a partire dalla salute) e la crescita economica.
- La dialettica tra coloro che sostengono quanto lo sviluppo delle infrastrutture pubbliche sia funzionale alla tutela dell'ambiente e a supporto della sostenibilità e coloro che, all'opposto, propongono un rallentamento dell'antropizzazione dell'ambiente e un maggior godimento della natura in uno stato incontaminato.
- Il rapporto tra le istituzioni pubbliche: per l'attività di tutela dei territori è necessaria la cooperazione tra istituzioni pubbliche diverse, che possono ovviamente avere interessi e sensibilità differenti.

La specificità delle istituzioni pubbliche

L'eterogeneità è determinata dalla diversità delle funzioni esercitate, ma anche dall'ampiezza dei settori di intervento.

È eterogenea:

- La natura operativa delle attività svolte (che spazia dalla correttezza formale alla precisione terminologica, dalla qualità delle operazioni tecniche alla correttezza dei processi di calcolo)
- La tipologia delle professionalità richieste come personale (sia sottoforma di conoscenze, competenze, atteggiamenti e motivazioni)
- La varietà dei modelli organizzativi e dei criteri di valutazione (sia a livelli decisionali, che livelli di autonomia che per i meccanismi di coordinamento)
- Bisogno differenziato di sistemi di management (che siano in grado di rispondere in modo adeguato alle esigenze di carattere settoriale o dimensionale)

Proprio per via di quest'eterogeneità, non si esclude che alcune funzioni vengano affidate a privati.

L'assenza del prezzo di cessione dei prodotti

L'assenza del prezzo elimina un importante meccanismo di raccordo tra la domanda e l'offerta. L'equilibrio economico non è espressione complessiva di una buona gestione dell'istituzione pubblica, perché può essere raggiunto in modi diversi, compresa l'erogazione di servizi di scarsa qualità. La mancanza del prezzo elimina i meccanismi di autoselezione della domanda che regola l'accesso ai beni secondo il principio di confronto tra sacrificio e utilità: ne deriva che spesso la domanda per i servizi è eccessiva rispetto alle risorse. La terza conseguenza dell'assenza dei prezzi di mercato, per gran parte dei servizi pubblici, riguarda la dissociazione tra decisioni produttive e di finanziamento.

Per trovare un equilibrio tra domanda e offerta in condizioni di mancata o insufficiente autoselezione della domanda, le istituzioni pubbliche hanno in generale a disposizione tre tipi di azioni:

1. L'utilizzo di tariffe e contributi economici, cercando di bilanciare le esigenze di riduzione del sacrificio economico per l'utente del servizio e gli stimoli di autoselezione generati dalla comparazione al costo.
2. La ricerca di strumenti di controllo e di selezione della domanda dal lato dell'offerta, tramite accertamenti dell'effettivo stato di bisogno e la definizione di classi di priorità.
3. L'informazione finalizzata a sensibilizzare e a responsabilizzare gli utenti sul costo del servizio.

Una quarta conseguenza riguarda il diverso significato che per larga parte delle istituzioni pubbliche assumono i ricavi, visto che consistono spesso in trasferimenti e non nel corrispettivo pagato dagli utenti

per i servizi. Si è altresì optato per pagamenti da parte di enti sovraordinati con tariffe a prestazione che simulano le logiche di mercato.

Formalizzazione dell'attività amministrativa

La formalizzazione dell'attività amministrativa deve svolgersi secondo schemi predeterminati e trasparenti, finalizzati a garantire la collettività contro il rischio di uso distorto dei poteri sovraordinati e delle risorse collettive. Questa formalizzazione riguarda:

- definizione degli organi che hanno il potere di operare;
- modalità di svolgimento delle attività tecnico-economiche;
- definizione di tempo di svolgimento delle attività;
- concretizzazione delle decisioni attraverso un atto formale;
- la precisazione di determinati elementi che devono essere presenti all'interno dell'atto formale.

Nell'istituzione pubblica la forma assume rilevanza di sostanza in quanto si presuppone che la presenza di meccanismi o procedure formali rappresenti uno strumento di tutela degli interessi collettivi. Questo processo di formalizzazione avviene secondo vari modelli a seconda delle situazioni e dall'importanza delle decisioni, portando la forma ad assumere rilevanza di sostanza. E proprio per via del fatto che viene data un'importanza rilevante al momento decisionale attraverso un atto formale, questo lo va a separare dall'attività gestionale o operativa.

Questo meccanismo comporta che la tutela dei diritti e degli interessi è più demandata alla correttezza formale dell'atto piuttosto che alla qualità delle decisioni, alle informazioni di base considerate e alle attività su di essa svolta. Inoltre, il rispetto del requisito formale risulta essere più importante del rispetto di dinamiche e ragionamenti di funzionamento aziendale. Nonostante ciò, si sta cercando sempre di più di ridurre la formalizzazione dei processi amministrativi.

Ritmi politico istituzionali e ritmi della gestione

Il modello legale determina le regole di funzionamento del modello politico, tra cui: le scadenze elettorali, alcuni atti legislativi a cadenza regolare, le durate dei mandati. I comportamenti indotti dai tempi e dai ritmi politico-istituzionali hanno conseguenze rilevanti sui tempi e i ritmi della gestione. Le istituzioni risentono dei cicli politici e tendono a favorire interventi per far crescere la soddisfazione dei bisogni: di conseguenza la spesa pubblica aumenterà nei periodi preelettorali, lasciando invece spazio nei periodi post-elettorali a interventi maggiormente rivolti al recupero di efficienza e al contenimento della spesa. La durata del mandato degli organi elettivi, raramente superiore a cinque anni, diventa pertanto l'orizzonte temporale di riferimento, con la conseguente penalizzazione di politiche con effetti di lungo periodo.

In particolare, la dinamica del consenso appare fortemente influenzata dall'effetto annuncio, ossia dalle attese che si generano a seguito della presentazione dei programmi. L'effetto annuncio ha due effetti principali:

- favorisce l'insoddisfazione in merito ai risultati, in quanto vi è un divario tra la qualità promessa e quella effettiva dei servizi offerti;
- mette in guardia gli avversari -> si svegliano tanti gruppi d'interesse -> scatena reazioni, soprattutto per tutelare i propri interessi

L'EVOLUZIONE DEL RUOLO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE: LA FILIERA ISTITUZIONALE E LA DISTRIBUZIONE DEI POTERI

La forma di Stato può essere definita come l'insieme dei principi che guidano l'esercizio dei poteri sovraordinati. A partire dal '400 il potere politico si accentra progressivamente nella figura del sovrano. Quando il potere del re non incontra limiti legali all'interno dei propri confini e laddove sia presente un apparato che è in grado di far rispettare il volere reale, si parla di *Stato assoluto*. Si impone, dunque, un sistema in cui esiste un apparato burocratico unitario al servizio della corona.

Con l'avvento del capitalismo e dei profondi mutamenti sociali della fine del '700, si consolida *lo Stato di diritto, o Rule of Law*. Si impone il principio di legalità, per cui nessuna autorità o istituzione pubblica è al di sopra della legge. Questa forma di Stato coincide dalla fine del '700 in poi con uno Stato minimo, che si limita a garantire le libertà individuali della cittadinanza.

Dopo gli Stati totalitari e i due conflitti mondiali, si consolida definitivamente lo *Stato sociale*, o *Welfare State*. Oltre alla tutela delle libertà individuali, gli Stati sociali ampliano l'insieme degli interventi statali, con l'obiettivo di una maggiore solidarietà tra i segmenti sociali, ottenuta tramite meccanismi di redistribuzione della ricchezza e l'attivazione di servizi pubblici fondamentali universalistici. Dopo la profonda crisi economica degli anni '70, determinata dall'aumento del costo del petrolio, scaturirono parziali politiche di riduzione dell'intervento dello Stato o modifiche degli assetti istituzionali e dei modelli organizzativi delle istituzioni pubbliche. Si assiste, così, a liberalizzazioni e privatizzazioni, al cambio dei modelli organizzativi delle istituzioni pubbliche e all'introduzione di logiche di quasi mercato. Lo Stato rimane comunque sempre coinvolto a titolo di regolatore dei servizi liberalizzati. Lo stesso ha mostrato una rinnovata centralità dopo le due grandi crisi dell'ultimo ventennio. In entrambi i periodi, gli Stati sono intervenuti ampiamente nell'economia, sostenendo imprese e famiglie con misure straordinarie.

La distribuzione di poteri e funzioni lungo la filiera istituzionale

Numerose istituzioni pubbliche esercitano i poteri sovraordinati e queste, tutte insieme, costituiscono lo stato. L'ambito di azione di un'istituzione pubblica è definito dall'insieme delle competenze e funzioni che la comunità ha deciso di affidarle. Si parla di competenze laddove sia coinvolta la potestà legislativa, mentre si parla di funzioni se l'azione delle istituzioni pubbliche non prevede l'emanazione di leggi. Per poter adempiere alle proprie responsabilità nei rispettivi ambiti, alle istituzioni pubbliche sono attribuiti dei poteri sovraordinati, ovvero l'insieme delle azioni che possono essere messe in atto per perseguire l'interesse pubblico, anche limitando la libertà individuale, nel limite delle leggi date. Ogni Stato sceglie come allocare le competenze e i poteri lungo la filiera istituzionale, dando vita a modelli più o meno accentrati o decentrati. **È importante sottolineare che l'erogazione di servizi pubblici avviene fisiologicamente sempre a livello decentrato**, ovvero vicino a dove vivono le persone o a dove desiderano usufruire dei servizi. La presenza di un modello più accentrato favorisce l'omogeneità e la maggiore solidarietà redistributiva nazionale. Dall'altro lato, un modello più decentrato permette una maggiore vicinanza alle esigenze locali, minore distanza istituzionale, maggiore controllo sociale e responsabilità individuale.

Il principio di sussidiarietà verticale

L'UE e il regionalismo italiano costituiscono esempi interessanti di distribuzione delle competenze lungo la filiera istituzionale. Infatti, in entrambi i casi il principio di sussidiarietà verticale è considerato una guida nelle scelte di allocazione dei poteri. Per questo principio, i poteri dovrebbero essere attribuiti al livello di governo più vicino alla cittadinanza che sia in grado di esercitarlo adeguatamente, ovvero con efficienza, efficacia ed economicità e, nel caso in cui non siano in grado di farlo, attribuirli a livelli di governo superiori.

Principio di sussidiarietà orizzontale

Secondo questo principio, i poteri sono attribuiti allo Stato e alle sue istituzioni, qualora altri attori privati, ovvero famiglie, imprese e istituzioni non-profit, non siano in grado di rispondere efficacemente ai bisogni ritenuti meritevoli di tutela.

I principi di differenziazione e di adeguatezza

Il principio di adeguatezza richiede che il livello di governo a cui si attribuiscono le funzioni sia adeguato ad esercitarle. Le condizioni per la funzionalità minima necessitano di alcuni elementi:

- Massa critica per raggiungere le necessarie economie di scala
- Massa critica per raggiungere le necessarie economie di specializzazione, competenza e capacità della struttura organizzativa e dei suoi dipendenti
- Rilevanza istituzionale per regolare il comportamento di altri stakeholder

Il principio di differenziazione richiede che in presenza di situazioni diverse l'attribuzione di funzioni sia differenziata, mentre sia uguale per situazioni uguali. Le regioni autonome hanno un quadro di competenze e di finanziamenti autonomi più ampio per rispondere a specifiche peculiarità storiche.

L'allocazione dei poteri tra centro e periferia

Tutti i sistemi pubblici dedicano ampio spazio al dibattere sulla distribuzione e regolazione dei poteri. Considerando il principio di sussidiarietà verticale, occorre in ogni caso identificare alcuni fattori che fungono sia da strumenti analitici, sia da possibili indirizzi nell'allocazione delle scelte:

- Le dimensioni degli enti territoriali: le dimensioni medie di ogni livello di governo variano significativamente. La numerosità della popolazione di riferimento è determinante nel creare economie di scala e di solidarietà, proprio perché molti servizi pubblici richiedono un numero minimo di utenza per far sì che possano essere gestiti in modo razionale. Può accadere che i comuni più grandi diventino responsabili, in determinati settori, dell'intervento pubblico anche a favore dei comuni limitrofi, lasciando invece che istituzioni di livello superiore, come le province, siano responsabili per i comuni di più ridotte dimensioni. In alternativa è possibile realizzare un riassetto istituzionale (orientare la geografia degli enti territoriali verso dimensioni minime ragionevoli diminuendo la variabilità delle dimensioni e disegnando un quadro di allocazione delle funzioni più omogeneo ed equilibrato) o creare aziende pubbliche di area vasta responsabili per i singoli servizi (così da evitare di alterare la geografia dei singoli enti territoriali)
- La numerosità dei livelli di governo: lo Stato italiano si articola su tre livelli di governo locale, dove al crescere delle dimensioni territoriali, si rende necessario aumentare la numerosità dei livelli istituzionali, in modo da contemperare le profonde eterogeneità dei diversi territori.
- I ruoli di sistema esercitati nelle istituzioni pubbliche: stiamo parlando di un'assegnazione prevalente, ovvero dei principali ruoli di governo di un settore, perché in ogni ambito pubblico, spesso è coinvolta l'intera filiera istituzionale. Ognuno di questi ruoli comporta la necessità di avere dei lavoratori che possiedono specifiche competenze che guidano anche l'assegnazione dei ruoli/funzioni all'interno della filiera.

Non esiste una distribuzione ottimale delle attività lungo la filiera istituzionale, poiché esse si devono adeguare alle caratteristiche e alle contingenze di ciascuna nazione, adattandosi alla stratificazione delle competenze tecniche nei diversi enti. Ciò che conta è la chiarezza dell'allocazione dei ruoli, la coerenza tra poteri e responsabilità assegnate e l'organicità complessiva della distribuzione.

La filiera istituzionale italiana

Come già sottolineato, la filiera istituzionale italiana consta di tre livelli locali: comuni, province e regioni, oltre al livello centrale dello Stato. 14 province che includono città di grandi dimensioni sono diventate città metropolitane in virtù della Legge Del Rio, che ha attribuito ulteriori competenze in ambito di strategia territoriale. Dopo la riforma costituzionale del 2001, allo Stato sono state assegnate competenze esclusive in ambiti definiti ed elencati tassativamente dall'articolo 117 Cost. Altre materie sono dette di legislazione concorrente, ovvero per le quali le regioni hanno il potere di legiferare nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

L'attribuzione di poteri e istituzioni internazionali

Una prospettiva internazionale è fisiologicamente più orientata verso una versione di solidarietà e sostenibilità globale. In contesti e per problemi internazionalmente più rilevanti, un maggiore coordinamento tra le azioni dei singoli paesi può risultare senz'altro più efficiente, senza contare che la quantità di risorse disponibili è più ampia. L'identità di una comunità è infatti modificata da una sua maggiore o minore propensione a cedere prerogative di governo a istituzioni sovranazionali o internazionali: è infatti necessario che il Governo e la popolazione siano disposti a cedere autonomia e potere.

L'Unione Europea è un'istituzione sovranazionale che comprende 27 paesi membri. Il suo obiettivo originario è stato quello di promuovere innanzitutto la cooperazione economica. È possibile distinguere ambiti in cui l'UE ha competenze esclusive, altri in cui ha competenza concorrente con gli stati membri e, infine, ambiti in cui ha competenze di sostegno. Nelle materie concorrenti, invece, gli stati membri possono legiferare nel rispetto delle norme dell'UE.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite è composta da 193 Stati sovrani. Fondata alla fine della Seconda guerra mondiale, il 24 ottobre 1945, persegue lo scopo di promuovere e mantenere la sicurezza mondiale e la pace internazionale. L'ONU, tramite uno dei suoi organi, il Consiglio di Sicurezza, ha anche dei poteri autoritativi, svolgendo un ruolo di guida per la risoluzione delle controversie internazionali. Il Consiglio è responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, potendo perciò assumere decisioni vincolanti per gli stati membri.

Come finanziare l'esercizio dei poteri? La leva tributaria

Con il termine *leva tributaria* si intende la possibilità di definire l'ammontare e la composizione delle entrate e la facoltà di gestire direttamente il prelievo e il controllo fiscale. Le entrate fiscali possono derivare da tributi, che includono imposte (che non hanno un corrispettivo immediato in un servizio) e tasse (che hanno un corrispettivo diretto, come una tassa sulla raccolta dei rifiuti).

1. Finanza accentrata: il prelievo fiscale è di competenza dello Stato e dei suoi uffici locali. L'intensità dello sforzo fiscale è correlata alla ricchezza reddituale o patrimoniale disponibile presso le singole comunità, imprese o persone. Il sistema fiscale tende a rimanere unitario, evitando l'inesistenza di logiche di competizione fiscale tra i diversi territori.
2. Finanza decentrata: si basa su un sistema tributario disegnato e regolato dal centro, ma che mantiene una certa libertà locale tramite la possibilità di modificare al margine le aliquote fiscali e le tariffe dei servizi. Il prelievo viene esercitato prevalentemente da istituzioni pubbliche locali. Quanto più il prelievo fiscale è vicino a dove le risorse saranno impiegate, tanto più gli amministratori saranno responsabilizzati nell'utilizzo e i cittadini potranno controllarne l'impiego.
3. Federalismo fiscale: il federalismo fiscale comporta che ogni comunità locale possa disegnare un proprio sistema fiscale, con proprie imposte e livelli di tassazione. Le capacità di raccogliere risorse dalle comunità dipendono sia dalla base imponibile, che è variegata a seconda dei livelli di sviluppo economico, sia dal livello di imposizione fiscale scelto.

Empiricamente, il modello più diffuso è quello misto, che prevede imposte nazionali, che assolvono principalmente al compito di finanziare servizi centrali e di redistribuzione solidaristica delle risorse, imposte regionali per finanziare il welfare regionale e imposte comunali per finanziare i servizi pubblici locali. Alla scelta del modello fiscale spesso corrisponde un'analoga allocazione di competenze.

Le conseguenze della scelta di accentrare o decentrare

1. Solidarietà o responsabilità: quanto più un servizio è accentrato, tanto più è facile introdurre elementi di solidarietà redistributiva. Questa scelta di accentramento indebolisce però la responsabilizzazione sull'utilizzo delle risorse. Ogni scelta solidaristica viene chiaramente supportata in nome di un'identità ed a un senso di appartenenza comune. Con molta probabilità, in realtà variegata o addirittura frammentata dal punto di vista culturale, sarà più facile riscontrare un senso di appartenenza a livello locale, prima ancora che nazionale (definire i confini della comunità al quale apparteniamo determina il confine geografico entro il quale siamo disposti a pagare i tributi). Si è detto che questi trade-off possono essere risolti alla luce dei valori di riferimento della comunità.
2. Uniformità nazionale o differenziazione territoriale: quanto più una responsabilità pubblica ha natura accentrata, tanto più tenderà a essere omogenea nelle sue caratteristiche su tutto il territorio nazionale. All'opposto, una responsabilità di competenza regionale o locale tenderà a essere strutturalmente differenziata per salvaguardare le specificità locali.
3. Personalizzazione o standardizzazione: con la centralizzazione di una responsabilità verso i livelli più alti di governo, aumenta il bacino di utenza e, dunque, aumentano le economie di scala. La conseguenza è una maggiore possibilità di segmentare e personalizzare i servizi. Al contrario, un sistema più decentrato con un minore bacino d'utenza comporta ad una maggiore standardizzazione con una minore possibilità di segmentare l'utenza e fornire servizi personalizzati.

I modelli di Stato

- Stato accentrato: la sovranità non è allocata fra gli enti di governo territoriali e le regole sono decise a livello centrale e applicate in modo uniforme su tutto il territorio. La leva tributaria è accentrata per garantire una logica di ripartizione delle risorse di tipo redistributivo.
- Stato unitario a decentramento amministrativo: le regole sono decise a livello centrale, anche se i livelli territoriali periferici hanno autonomia nell'implementazione delle politiche e decidono, in modo limitato, alcuni aspetti relativi al livello del servizio e di politica finanziaria.
- Stato federale: i livelli di governo locali hanno una ampia autonomia, anche finanziaria, e legiferano in modo esclusivo su numerose materie. La produzione e l'allocazione della leva tributaria sono locali.

Non esistono, inoltre, nei fatti, combinazioni fisse predeterminate tra modelli di prelievo di tributi e assetti di allocazione delle funzioni pubbliche. Dal punto di vista economico aziendale è auspicabile che chi ha la responsabilità del prelievo fiscale sia anche responsabile dell'impiego delle risorse. Questo

principio permette alla cittadinanza di valutare l'equilibrio tra contributi fiscali e benefici di servizio ricevuti.

PARTE II - COME SI GESTISCONO LE ISTITUZIONI PUBBLICHE?

LE TEORIE SULLE ISTITUZIONI PUBBLICHE: BUROCRAZIA, NEW PUBLIC MANAGEMENT E GOVERNANCE

Prima di descrivere la burocrazia come modello di organizzazione di uno Stato moderno, è opportuno comprendere il collegamento fra le forme di potere e un tipo di apparato amministrativo che, per le sue caratteristiche, permette a chi detiene il potere di mantenerlo nei confronti dei propri sottoposti. *Weber definisce il potere come la possibilità, per specifici comandi, di trovare obbedienza presso un gruppo di individui* e ne individua tre forme specifiche:

1. Il potere carismatico: si serve di un apparato amministrativo rudimentale, caratterizzato da forme di coordinamento molto semplici e informali ed è centrato sulle capacità seducenti e persuasive di un singolo individuo
2. Il potere tradizionale: che utilizza come apparato amministrativo la nobiltà, sulla quale un sovrano esercita potere illimitato
3. Il potere legale: che si basa sul principio di equità e imparzialità della legge e si avvale di un apparato amministrativo, la burocrazia, funzionale all'applicazione delle leggi, alle quali deve sottostare anche chi detiene il potere.

Il modello burocratico weberiano si basa sul presupposto che il modello organizzativo deve assicurare efficienza (e quindi razionalità dei processi decisionali) e imparzialità della gestione degli affari pubblici con la funzione di collegare autorità legale (la quale rappresenta un vincolo) e gradi inferiori dell'organizzazione nell'ambito di norme positive e al di fuori di interessi particolari. Alcune caratteristiche fondamentali che sono funzionali al mantenimento e alla legittimazione del potere:

- Divisione del lavoro rigidamente determinata da norme e regolamenti
- Gerarchia degli uffici e definizione preventiva degli incarichi
- Gestione degli uffici basata sull'archiviazione di documenti scritti
- Preparazione specializzata dei funzionari
- Durata vitalizia del loro incarico, con la previsione di una remunerazione fissa in modo da eliminare ogni possibile fonte di ricatto e influenza esterna
- La selezione degli stessi si basa su prove formali di qualificazione.

La burocrazia esige quale presupposto di fondo un sistema di regole generali in grado di vincolare allo stesso modo i detentori del potere politico, i burocrati e gli utenti della burocrazia. Il modello tradizionale di burocrazia prevede regole chiare anche nella relazione tra amministrazione e politici. Secondo Wilson, i politici sono dunque incaricati di fissare gli obiettivi delle istituzioni pubbliche senza interferire nell'attività amministrativa. La burocrazia, quindi, viene intesa come un sistema neutrale, permanente e meritocratico, estraneo sia alla politica sia alla definizione delle politiche.

A consolidare il modello burocratico tradizionale ha contribuito anche l'elaborazione di Friedrich Taylor, sviluppata principalmente per il settore privato e basata sul concetto di management scientifico. Secondo questo approccio, la standardizzazione del lavoro implicava l'individuazione di *one best way* nello svolgimento delle attività ed un controllo per verificare il mantenimento degli standard. Viene effettuata una parcellizzazione dei lavori e dei processi, ovvero si specifica con esattezza precisa cosa bisogna fare e come svolgere una mansione, portando alla massima razionalizzazione del processo produttivo. Sebbene questo sistema fosse stato pensato per il settore privato, questo verrà applicato anche al settore pubblico per via delle similitudini come:

- focus sulle competenze dell'esecutore;
- redazione di manuali delle procedure;
- approccio razionale ed impersonale;
- parcellizzazione del lavoro, per evitare che il potere decisionale rimanga nelle mani di poche persone.

Le critiche al modello burocratico e l'emergere di nuovi approcci

Le anomalie della burocrazia vanno ricercate negli effetti inattesi e non voluti del modello burocratico razionale: essa appare di fatto incapace di adattarsi al nuovo, concentrata nel proprio ritualismo burocratico e intenta a difendere gli interessi costituiti. Gouldner mostra, inoltre, la contraddizione insanabile all'interno delle strutture burocratiche tra i principi di disciplina, ossia gli aspetti formali dell'organizzazione burocratica, e i principi di competenza, ossia la responsabilità. Questo approccio

sottolinea infine l'impossibilità di generalizzare un modello burocratico, poiché persiste una pluralità di forme organizzative.

Crozier sostiene che le organizzazioni burocratiche non possano agire in modo adattivo, o correggersi, a causa della loro logica costitutiva basata sull'applicazione di norme. Questo porta ad un maggiore controllo della politica sul livello amministrativo, limiti alla creazione di soluzioni innovative e flessibili e la presenza di una cultura del presidio dell'errore formale causato dall'eccessiva formalizzazione dell'attività burocratica.

L'evoluzione del ruolo delle istituzioni pubbliche e il New Public Management

Il consolidamento del ruolo dello Stato come imprenditore attraverso lo sviluppo delle imprese pubbliche ha portato all'affermazione di una terza fase detta di *Stato dei servizi*, caratterizzato dalla produzione diretta di beni e servizi da parte delle istituzioni pubbliche. Le istanze di diminuzione della pressione fiscale e, più in generale, della sfera di intervento dello Stato si sono tradotte in una quarta fase. Tale fase ha incluso un filone di politica di interventi volti alla privatizzazione, all'esternalizzazione e alla deregolamentazione di interi settori nell'economia, che va sotto la definizione di *New Public Management*. Esso si è imposto come la risposta sia a sviluppi teorici, sia a cambiamenti reali: spesso si parla di cambiamento del paradigma. Le principali teorie alla base del NPM sono:

- La teoria economica neoclassica sostiene il primato dei mercati, che assicurano la libertà di scelta, a differenza della burocrazia, basata, invece, sul potere coercitivo.
- La teoria della scelta pubblica propone di massimizzare il ricorso al settore privato e minimizzare la dimensione e le attività del settore pubblico, oppure di introdurre logiche di quasi mercato, ovvero di simulazione dei modelli di mercato nel settore pubblico, pur lasciando invariata la gratuità dei servizi.
- Infine, la teoria del principale/agente, inizialmente sviluppata per il settore privato, ha analizzato la possibile divergenza di obiettivi e incentivi tra il manager e l'azionista. Anche secondo questo approccio, il ridimensionamento dello Stato a favore del settore privato è da preferirsi, poiché permetterebbe di utilizzare i sistemi di monitoraggio tra principale e agente.

Ronald Reagan e Margareth Thatcher sono spesso associati ad interventi di contenimento della spesa pubblica, di privatizzazione e alla critica esplicita dell'amministrazione pubblica. Tra le conseguenze di tali critiche vanno certamente ricordati gli interventi di riduzione delle dimensioni degli apparati pubblici (downsizing) e di privatizzazione. Una seconda categoria di conseguenze che ha inciso sulla riorganizzazione e sulle modalità di gestione dei servizi. Un terzo insieme di interventi collegati alle riforme del NPM, ha introdotto i sistemi di gestione mutuati da imprese private for profit, come: gestione della qualità, gestione del personale, programmazione e controllo.

Le critiche al New Public Management

Le maggiori critiche al modello manageriale possono essere distinte in due filoni:

- Sulla critica dei presupposti concettuali, asserendo che il modello si basa su teorie economiche spesso fondate su ipotesi irrealistiche (come la razionalità degli individui) e la scelta di basarsi principalmente sulla tradizione dell'economia, che mira a ridurre l'operato della sfera pubblica.
- managerialismo avrebbe una portata innovativa limitata, essendo solo una riproposizione del taylorismo;
- la libera scelta degli erogatori va a favorire solo le famiglie competenti, le quali sono le uniche che sono in grado di poter distinguere tra un buon e un cattivo servizio, andando contro quello che dovrebbe essere l'obiettivo del settore pubblico, ovvero supportare le famiglie più deboli e fragili;
- Sui problemi che emergono nell'applicare approcci standardizzati al contesto pubblico, in quanto la relazione fornitore-consumatore è assai diversa da quella istituzione pubblica-cittadino.

Altri autori sottolineano come l'enfasi del NPM sull'allineamento tra la proprietà e il management, declinato nelle istituzioni pubbliche, possa indurre al ritorno allo spoils system del servizio pubblico, ovvero che avrebbe comportato una ri-politicizzazione del servizio pubblico.

Da government a governance

L'applicazione del modello di business per gestire l'istituzione pubblica porterebbe a trattare i portatori di interesse come consumatori, ma questo approccio è da considerarsi riduttivo, visto che gli individui non sono semplicemente consumatori dei servizi del governo, ma anche: soggetti (che hanno doveri), cittadini (che hanno diritti) e clienti (che hanno bisogni complessi). Il risultato di queste riflessioni è rappresentato nell'emergere di un nuovo approccio, detto della *governance*, che subentra al modello

di governo diretto sia nelle definizioni di politiche pubbliche, sia nell'erogazione di servizi pubblici, che caratterizza e accomuna il paradigma burocratico e il NPM.

Mentre government può essere inteso come l'esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale, il concetto di governance è associato all'esercizio dei poteri formali e informali con l'obiettivo di creare consenso attorno alle scelte pubbliche. In sintesi, con riferimento alle istituzioni pubbliche, il concetto di governance rappresenta la capacità di contemperare le esigenze dei portatori di interesse diversi, giungendo a politiche e azioni ritenute reciprocamente vantaggiose o quantomeno accettabili, sia internamente all'istituzione pubblica sia nei suoi rapporti con attori esterni. Le principali caratteristiche della Governance sono:

- Centralità delle interazioni tra attori, in uno scenario con portatori di interesse eterogenei;
- Presenza di regole formali (leggi e regolamenti) e informali (es. codici di condotta e auto-regolamentazione);
- Focus non solo sui risultati, ma anche sul processo;
- Più facile praticabilità in contesti caratterizzati da orientamenti valoriali sufficientemente condivisi, forte capitale sociale, alto capitale istituzionale.

Un modello di cooperazione pubblico privato è rappresentato dalle negoziazioni tra Stato, associazioni di imprese private e rappresentanti sindacali per definire politiche macroeconomiche. I policy network, sia per la definizione sia per l'implementazione di politiche pubbliche in settori specifici, mutano profondamente il ruolo tradizionale delle istituzioni pubbliche nel processo. Grazie all'autoregolamentazione o autodisciplina delle imprese, le organizzazioni private svolgono funzioni di regolamentazione che soddisfano l'interesse collettivo senza che lo Stato eserciti la propria funzione.

I rischi collegati al paradigma della governance

Infine, negli ultimi anni si è sviluppata un'ulteriore modalità di governance, ossia la compartecipazione della cittadinanza e delle associazioni alla definizione delle politiche pubbliche. Va fatto notare tuttavia che tali regimi o sistemi operano all'ombra delle gerarchie, ossia risultano efficaci in presenza di un sistema istituzionale che è in grado di monitorare e che è pronto ad intervenire in caso le forme di autogoverno o di negoziazione autonoma non siano adeguate a regolare le relazioni tra i membri o addirittura generino costi sociali eccessivi. È quindi particolarmente importante che le istituzioni pubbliche mantengano una funzione di monitoraggio sull'andamento di tali pratiche. Tra i rischi più accentuati del modello di governance si possono individuare:

- Fenomeni di collusione tra il Governo e un gruppo di portatori di interesse
- Il controllo e la realizzazione delle scelte di interesse pubblico lasciati al settore privato non necessariamente garantiscono la pluralità di tutti gli stakeholders;
- I costi sociali e politici della compartecipazione, che vanno attentamente valutati affinché non superino gli indubbi benefici in fase di realizzazione
- Diffusione del modello di governance a livello internazionale (governance without government)
- Pericolo di un accesso iniquo alla rappresentanza di alcune categorie di portatori di interesse/cittadini;
- Pericolo di comportamenti opportunistici da parte di "interessi particolari";

I MODELLI ORGANIZZATIVI E GLI ASSETTI ISTITUZIONALI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Il modello organizzativo tradizionale:

- I modelli organizzativi delle IP sono stati tradizionalmente composti da numerose unità, una per ogni ambito di politica pubblica (es. cura del verde, istruzione, servizi sociali) oppure una per funzione aziendale (es. personale, acquisti, affari generali);
- In questo tipo di modelli, l'assetto organizzativo risulta dunque molto frammentato e ciascun silo, ovvero ciascuna unità organizzativa, molto specializzato;
- In caso di processi decisionali complessi, il coinvolgimento di numerose unità organizzative era funzionale a ridurre i fenomeni corruttivi, rendendo particolarmente lenta l'azione amministrativa;
- I dirigenti delle diverse unità sono gerarchicamente posti a un pari livello;
- L'accentramento di potere e il verificarsi di potenziali fenomeni corruttivi è ridotto per via dell'elevata specializzazione e frammentazione;
- La decisione è di tipo collegiale, ciò rende frequenti i conflitti interni e gli stalli decisionali, salvo non vi sia un forte spirito collaborativo e un orientamento condiviso alla missione istituzionale;

- A una o più unità organizzative corrisponde una figura politica (assessore per il livello locale/regionale oppure ministro per il livello statale), pertanto si generano delle coppie politico-dirigente. La figura politica detta l'indirizzo da seguire;
 - Il potere di coordinamento è concentrato sull'organo politico, indebolendo il livello amministrativo e la funzione manageriale;
 - In passato, quando questo modello rappresentava la norma (per aumentare la standardizzazione e l'omogenizzazione), le IP non erano libere di scegliere il loro assetto organizzativo;
 - L'organigramma (= pianta organica) di ogni istituzione pubblica definiva per ogni silos organizzativo la quantità e la tipologia di personale -> avanzamenti di carriera possibili solo in caso di liberazione di un posto, percorsi di carriera rallentati;
 - Ogni silos organizzativo aveva un proprio sportello di contatto con gli utenti, con una distinta procedura e un relativo sistema informativo.
- ➔ Si evidenzia il legame con il modello burocratico-weberiano.

Il modello organizzativo moderno:

- Strutture organizzative compatte nelle responsabilità e distribuite nell'erogazione dei servizi;
- Le unità operative sono significativamente ridotte in numero -> unità organizzative molto più ampie (accorpamento);
- Popolarità delle soluzioni a matrice -> nascita di one stop office, ovvero servizi pubblici integrati nei quali cittadino o impresa trovano una pluralità di step amministrativi;
- Consente di mettere in comunicazione processi precedentemente afferenti a silos organizzativi differenti, rendendo più diretta e snella la struttura nel suo complesso;
- Riduzione del numero dei dirigenti apicali -> processi più selettivi del management intermedio;
- Istituzioni più grandi con strutture organizzative a due livelli gerarchici per ridurre ulteriormente il numero di dirigenti apicali, favorire il loro coordinamento tecnico e rendere più snella l'interazione tra livello politico e tecnico;
- Schema gerarchico con chiare responsabilità;
- Istituzione della figura del direttore generale, collocato gerarchicamente al di sopra di tutti gli altri dirigenti. Ciò prevalentemente negli enti locali più grandi (regioni, aziende sanitarie ecc.) (nelle scuole: dirigente scolastico, nelle istituzioni artistiche: manager delle sovrintendenze artistiche).

Il direttore generale veniva di norma scelto fiduciarmente dall'organo di governo con un contratto allineato al mandato dell'organo politico. Funge da tensore organizzativo e svolge un duplice ruolo d'integrazione organizzativa:

- Coordina tutta la tecnostruttura, presiedendo il collegio dei dirigenti
 - Funge da cerniera tra politica e amministrazioni, partecipando alle riunioni dell'organo di governo politico
- I modelli organizzativi moderni sanciscono il superamento della pianta organica, le singole istituzioni sono così chiamate a pianificare e governare la spesa complessiva del personale, all'interno di limiti che discendono dalla loro capacità finanziaria;
 - Aumento della capillarità erogativa dei singoli servizi -> maggiore probabilità per gli utenti di trovare servizi ricomposti.
- ➔ Si evidenzia il legame con il New Public Management.

Il modello organizzativo agile

L'emergere di crisi improvvise e imprevedibili impone alle IP di sviluppare strumenti e soluzioni, anche organizzative, volte a gestire l'incertezza e la complessità insite in un ambiente in costante mutamento. Ora più che mai le IP sono poste di fronte alla necessità di prendere decisioni efficaci e tempestive in assenza di paradigmi decisionali consolidati.

Le IP sono chiamate a essere più veloci e flessibili, sono necessari elevati livelli di dinamismo e stabilità.

- Accorpate dipartimenti e unità organizzative interne per favorire la rispondenza della struttura organizzativa a specifiche categorie di bisogni, oltre che per favorire un maggiore lavoro in team;
- Investire sulle funzioni di supporto e sulle relative competenze, in particolare pianificazione strategica e risk management;
- Ripensare le modalità di lavoro (es. logica di funzionamento dell'organizzazione per progetti);
- Investire su una gestione per processi, identificando i processi che concorrono in misura a maggiore a creare valore per i suoi utenti;
- Promuovere le relazioni informali e la comunicazione interna;

- Investire sul decentramento delle decisioni, attivando processi partecipativi e inclusivi;
 - Ridefinire le politiche e le pratiche di comunicazione esterna (anche mediante i nuovi canali);
 - Introdurre strumenti di coinvolgimento degli stakeholder esterni;
 - Responsabilizzare gli individui rispetto alla dimensione di impatto.
- ➔ Si evidenzia il legame con la Public governance.

Modello sindaco - dirigenti di area

Un primo assetto istituzionale si basa sulla coincidenza tra la figura dell'assessore e del dirigente del settore, ovvero sull'assenza della figura degli assessori e la presenza di dirigenti con afferenza all'area politica del sindaco. Quest'ultimo assume il ruolo di pivot politico e deve difendere le mediazioni tecnico politiche che ha costruito di fronte al Consiglio Comunale. Questo assetto istituzionale si contraddistingue per la presenza di un forte coordinamento generale esercitato dall'organo politico: si riduce il livello di separazione tra politica e amministrazione, teorizzato da Wilson come condizione necessaria per garantire la presenza di un apparato burocratico professionale.

Modello sindaco-giunta-dirigenti

Un secondo assetto istituzionale si basa su una assemblea elettiva di indirizzo, il consiglio comunale, che esprime la maggioranza di governo e controlla l'esercizio dei poteri politici del sindaco. Il sindaco delega una parte dei suoi poteri politici di governo ai suoi assessori, ognuno per settore di policy. Questo assetto istituzionale richiama le caratteristiche distintive del paradigma burocratico weberiano e del modello organizzativo tradizionale, in quanto la concertazione politica tecnica viene prevalentemente nella relazione settoriale tra singolo assessore e dirigente del comparto di riferimento.

Modello city manager

In questo modello, non esistono sindaco, assessori o giunta, ma solo un manager pubblico selezionato, nominato dal consiglio comunale, che definisce e negozia: un mandato, delle risorse e degli obiettivi. Esso è contemporaneamente il luogo della mediazione politica, di espressione della maggioranza di governo e di concertazione tra tecnica e politica. Il city manager viene investito di un mandato dai propri clienti istituzionali e svolge funzioni prevalentemente tecnico esecutive.

Modello di governance interistituzionale

Bisogni sempre più complessi espressi da parte della comunità, molto difficilmente possono essere soddisfatti dall'azione di un'unica istituzione pubblica, bensì richiedono l'attivazione di meccanismi strutturati di collaborazione tra diversi soggetti. È necessaria la cooperazione tra diversi attori per pianificare e realizzare progetti di impatto per il territorio e i suoi stakeholder. Oltre alla dimensione organizzativa, gli enti pubblici possono sottoscrivere convenzioni interistituzionali per promuovere il coinvolgimento di diversi soggetti nella programmazione e nella gestione dei servizi di pubblica utilità. Questo modello di governance interistituzionale si lega al coinvolgimento di diversi stakeholder per migliorare la qualità dei servizi pubblici e alle caratteristiche di modelli organizzativi agili.

La specializzazione di molte istituzioni pubbliche nasce, quindi, dalle esigenze di disporre di aziende pubbliche dedicate ad alcune funzioni distintive, che difficilmente possono essere gestite all'interno di semplici divisioni di istituzioni, che hanno altre funzioni fondamentali. La maggiore autonomia è suffragata anche dal superamento di modelli di finanza derivata, che si traducono in maggiori livelli di responsabilizzazione sulle entrate. In altri termini, a maggiore autonomia corrisponde di norma maggiore responsabilità sulle entrate sull'equilibrio economico dell'istituzione.

LA STRATEGIA DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Il posizionamento strategico dell'azienda può essere definito come la sua collocazione nell'ambiente, ossia il rapporto con i mercati di sbocco a cui si rivolge e a quelli di acquisizione dei fattori produttivi. Per il posizionamento strategico delle istituzioni pubbliche è cruciale la scelta dei valori e degli obiettivi di riferimento. Per le istituzioni pubbliche è fondamentale definire le condizioni idonee a garantire la massima accessibilità per i cittadini-utenti cui si intende dare priorità per raggiungere gli obiettivi

ritenuti socialmente più rilevanti. Il fine è quello di selezionare la domanda evitando aumenti di produzione di servizi non compatibili con la sostenibilità della finanza pubblica. Per le amministrazioni pubbliche l'orientamento al cittadino-utente-cliente significa privilegiare coloro che hanno minore capacità di acquisto: la sostenibilità è garantita dal sistema tributario.

Il posizionamento strategico come prerequisito per la definizione della strategia

Il posizionamento strategico prospettico può essere dichiarato quando si fonda su scelte esplicite, argomentate e tra loro coordinate, su dati e informazioni utili ad analizzare e comprendere la natura dei bisogni. Il posizionamento strategico può, consapevolmente, anche non essere dichiarato, perché impopolare rispetto ad alcuni stakeholder. Ogni azienda privata o istituzione pubblica è caratterizzata da una propria traiettoria di evoluzione (*path dependence theory*) che la caratterizza e le permette di accumulare competenze e saperi.

Laddove prevalga la tendenza alla stabilizzazione e alla riproduzione delle decisioni e dei comportamenti da parte delle istituzioni pubbliche, si crea una crescente divaricazione rispetto al dinamismo ambientale.

Lo spazio delle istituzioni pubbliche

Le istituzioni pubbliche tendono ad avere maggiori gradi di libertà nelle scelte di posizionamento strategico; all'opposto, le risorse che la collettività mette a disposizione delle istituzioni pubbliche sono fisiologicamente finite. Al crescere del tasso di sviluppo socioeconomico di una nazione, lo spazio strategico per le istituzioni pubbliche tende ulteriormente ad ampliarsi, a causa del cosiddetto **paradosso del welfare**: più elevati sono l'efficacia di un sistema pubblico e il livello economico e culturale della società, maggiore è la capacità di questa di segnalare i bisogni non soddisfatti dal mercato e dalle stesse istituzioni pubbliche, che divengono meritevoli di un ulteriore intervento da parte di quest'ultime.

I diversi approcci alla pianificazione strategica pubblica

A partire dagli anni '60 vi è un diffuso consenso sulla necessità del presidio permanente della funzione di analisi e posizionamento strategico.

L'approccio è razionale quando si pensa di poter interpretare e prevedere i fenomeni futuri, di determinare il posizionamento strategico necessario per rispondervi e di poter individuare le leve organizzative necessarie per attivare i cambiamenti richiesti dalla strategia decisa. Si basa su una doppia razionalità: quella di analisi, interpretazione dei bisogni e di programmazione delle risposte; corrisposta a quella dell'ente di trasformare radicalmente il suo funzionamento.

Molteplici approcci ritengono che le istituzioni pubbliche siano dotate di forte resistenza al cambiamento; perciò, sono ritenuti più utili aggiustamenti al margine delle strategie, limitati annualmente in alcuni specifici settori o servizi dove il futuro risulta maggiormente comprensibile.

Le istituzioni pubbliche hanno come mission la soluzione di problemi sociali complessi. Se le stesse non sono in grado di definire politiche idonee a seguire la dinamicità dell'ambiente in cui sono inserite, vengono meno alle proprie finalità e perdono la loro legittimazione (ambiente visto come variabile esogena).

Secondo le teorie che vedono l'ambiente come una variabile endogena all'intero sistema, l'istituzione pubblica sarebbe in grado di portare all'attenzione del dibattito pubblico problemi considerati prioritari da chi pro-tempore esercita le funzioni decisionali: nel primo caso prevale la capacità di ascolto, analisi e interpretazione dell'ambiente; nel secondo prevale la capacità di influenzarlo.

Un filone considera la strategia come risultato di un processo di pianificazione che deve lasciare alla gestione ordinaria il compito di governare l'azienda nella direzione disegnata, con una netta distinzione tra processo di pianificazione strategica e gestione ordinaria.

Un altro filone teorico alternativo, definito come management strategico, si fonda sull'inscindibile unitarietà tra il processo di pianificazione e quello di implementazione. L'idea strategica deve fungere da tensore permanente verso coloro che prendono le decisioni quotidiane, penetrando in tutti gli strumenti operativi. Quando un ente locale definisce un piano strategico, il processo di pianificazione può avere per oggetto l'amministrazione stessa (intesa come soggetto giuridico e soggetto economico), oppure il territorio su cui si estende la competenza amministrativa. Nel primo caso si concentra sullo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali scelte nell'ambito della propria autonomia, sul mix di utenti e servizi. Nel secondo caso il processo ha come risultato la definizione della vocazione della città e del territorio nel più vasto scenario geo-economico in cui è inserita. All'opposto, adottando il processo

di pianificazione delle città, si propone di influenzare soggetti economici e sociali: variabili su cui si ha una minore forza di governo diretto; perciò, sono minori le probabilità del successo.

Gli strumenti di pianificazione strategica delle istituzioni pubbliche

Gli strumenti di pianificazione possono avere natura generale (se riguardano l'intero portafoglio di attività dell'istituzione), natura settoriale (se riguardano un ambito di intervento), oppure natura funzionale. Talvolta, la numerosità degli strumenti impedisce che essi siano coordinati tra di loro, indebolendo l'emergere di una strategia chiara e univocamente riconosciuta. Per ogni strumento di pianificazione cambiano, quindi, le norme di riferimento, gli interlocutori locali e quelli sovraordinati autorizzativi.

La relazione tra le istituzioni pubbliche e l'ambiente

Nella visione weberiana tradizionale, le relazioni tra i servizi garantiti dall'ente pubblico e l'ambiente esterno sono intense solo nella fase iniziale del processo decisionale e nella fase valutativa finale. Nella fase di erogazione, invece, l'istituzione deve garantire neutralità e rispetto delle procedure, evitando di essere influenzata da pressioni esterne; il che determina una mancata sensibilità rispetto alla traduzione delle strategie in specifiche decisioni gestionali. L'approccio manageriale alle istituzioni pubbliche, invece, propone una prospettiva per cui le relazioni tra istituzioni e ambiente sono bidirezionali e costantemente attive.

L'approccio manageriale è consapevole dell'evidenza che il raggiungimento dei target desiderati dagli utenti dipende molto di più dalle leve del service management che non dalle strategie dichiarate. Il marketing e il service management hanno una funzione attiva e propositiva nei confronti dei cittadini, cercando di sfruttare il contatto con l'utente al fine di renderlo soggetto consapevole delle strategie e delle politiche di erogazione dei servizi. Focalizzando l'analisi sui beni o servizi di interesse pubblico, occorre osservare come la configurazione che tali servizi concretamente assumono definisce nei fatti i veri destinatari e l'interesse tutelato.

Gap attuativi della strategia: cosa sono e perché si determinano

Si può talvolta determinare un divario strutturale tra quanto pianificato e l'effettiva capacità di attuazione. Ciò è dovuto principalmente a fattori quali l'indebolimento o, addirittura, il venire meno della volontà politica, il cambiamento delle dinamiche ambientali su cui si erano fondate le previsioni e le conseguenti decisioni strategiche.

In particolare, i principali fattori che possono determinare il gap attuativo delle strategie pubbliche dichiarate sono:

- La strutturale indeterminatezza e genericità dei programmi elettorali, tali da trarre il consenso da parte di numerose persone che hanno attese e aspettative molto diversificate
- L'inerzia amministrativa, gestionale e organizzativa che è più accentuata in soggetti che sono dotati anche di poteri sovraordinati e che quindi più facilmente diventano autoreferenziali.
- L'influenza di soggetti esterni che, quando vedono disattese le loro aspettative o gli impegni elettorali, cercano di ostacolare l'attuazione dei programmi.

Inoltre, in presenza di programmi e obiettivi elettorali chiari e ben definiti, diventa più facile valutare il mancato raggiungimento o attribuire il raggiungimento al fatto che gli obiettivi erano poco sfidanti o innovativi.

Con riguardo all'influenza dei soggetti esterni, occorre prima di tutto segnalare che, rispetto alle istituzioni pubbliche, molto spesso non è disponibile per gli utenti scontenti l'opzione *exit*, ovvero scegliere un diverso fornitore di maggiore gradimento. Un secondo tipo di pressioni riguarda invece l'azione delle lobby e dei diversi attori socioeconomici che spesso sentono la necessità di organizzare il dissenso e la critica alle decisioni strategiche, per difendere interessi particolari esterni.

Secondo un primo filone teorico, i gap attuativi sono inevitabili, sia in ambito pubblico sia in quello privato; quindi, la pianificazione strategica ha prevalentemente la funzione di mettere in evidenza la loro ampiezza e le cause che li hanno determinati. Secondo questa impostazione i maggiori vantaggi della pianificazione strategica sono connessi alla sua capacità di mettere in evidenza la strategia emergente. Un secondo filone teorico si focalizza sull'analisi dei gap attuativi come valutazione della qualità ed efficacia dei diversi strumenti operativi. Di conseguenza il focus è posto sull'analisi dei gap come condizione per migliorare la qualità del management, ossia la sua capacità di utilizzare i diversi strumenti gestionali in modo integrato. Un terzo filone teorico identifica nei gap attuativi la misura del

fatto che le strategie sono state definite sulla base di ipotesi ideali e non realistiche: di conseguenza, politici e manager pubblici dovrebbero essere orientati a perseguire strategie contestualizzate.

LA DEFINIZIONE DEGLI EQUILIBRI ECONOMICO-FINANZIARI E SUPPORTO DELLA STRATEGIA

Le istituzioni pubbliche prelevano e riallocano ricchezza da e a favore di imprese, famiglie e individui al fine di promuovere lo sviluppo economico diffuso, pari opportunità tra gli individui, per permettere lo sviluppo economico, sostenere i soggetti più fragili della popolazione e garantire l'ordine pubblico e la difesa nazionale. Le istituzioni pubbliche esercitano la funzione redistributiva grazie ai poteri sovraordinati che permettono il prelievo coattivo di ricchezza sotto forma di imposte e tasse: perché la raccolta di risorse è parte fondamentale del patto sociale alla base di ogni Stato. Inoltre, la funzione di prelevamento delle risorse non è limitata ad un singolo organo di governo, ma è distribuita lungo tutta la filiera istituzionale, dall'Unione Europea fino al Comune.

L'economia aziendale si concentra su meccanismi di programmazione di bilancio della singola istituzione pubblica e sull'impatto delle scelte allocative sull'organizzazione dei servizi e sui consumi degli utenti.

Le principali decisioni nelle scelte di acquisizione e impiego delle risorse pubbliche

Dopo la Seconda guerra mondiale nasce lo Stato del welfare, di conseguenza, nascono rilevanti imposizioni fiscali sui redditi e sui consumi. È tuttora in corso il dibattito su quale sia la giusta estensione dell'intervento dello Stato e quali debbano essere i diritti garantiti dalle istituzioni pubbliche. Un intervento pubblico esteso e, di conseguenza, un prelievo fiscale più elevato, a parità di altre condizioni, è solitamente preferito quando l'intervento dello Stato è considerato positivo per lo sviluppo socioeconomico e il riequilibrio delle opportunità. Allo stesso tempo, è anche diffusa l'idea secondo la quale sarebbe meglio minimizzare il ruolo e lo spazio d'azione dello Stato, lasciando al mercato il compito di determinare le principali variabili socioeconomiche (ideologia diffusa soprattutto in quei contesti dove il funzionamento delle istituzioni pubbliche è visto come un vincolo).

Il dibattito su quale sia la teoria da applicare è ancora vivo, e sono possibili molteplici combinazioni intermedie, che dipendono dalla scelta dei settori in cui si considera più importante una presenza attiva dello Stato rispetto ad altri settori in cui si considera più efficace il sistema di mercato regolato. Le politiche di bilancio non vengono definite ex novo ad ogni ciclo, ma si basano sul progresso storico, che determina una forte *path dependence* sia culturale, sia strutturale.

È necessario decidere la composizione delle fonti di finanziamento per le entrate:

- Trasferimenti da parte di enti sovraordinati: i trasferimenti possono essere definiti nella loro dimensione e nei criteri adottati secondo due finalità alternative:
 - o Premiare gli enti che utilizzano in modo più efficace le risorse e stimolare gli altri enti a seguire l'esempio di quelli più virtuosi
 - o Attuare un'azione di redistribuzione, secondo il principio *no one left behind*, finalizzata a riequilibrare la situazione degli enti che operano in contesti socioeconomici svantaggiati.
- Tributi: prelievi di ricchezza operati da parte dell'istituzione pubblica e finalizzati a garantire il concorso di ciascun individuo al finanziamento della spesa pubblica. Si dividono in:
 - o Imposte: che costituiscono un prelievo solidaristico correlato al reddito o al patrimonio e al consumo diretto dei servizi pubblici da parte del singolo contribuente. Si tratta per esempio di imposte sul reddito, come l'IRPEF.
 - o Tasse: che vengono pagate dagli utilizzatori di servizi in modo correlato a indicatori infrastrutturali.
- Tariffe e prezzi pubblici: sono pagati dagli utilizzatori in funzione dei loro consumi. Le istituzioni pubbliche spesso offrono servizi a prezzi sussidiati, ovvero con un prezzo inferiore al costo di produzione per tutta la comunità o per gruppi particolari di soggetti, in un'ottica redistributiva, di sostegno socioeconomico e di protezione sociale.
- Redditi provenienti da cespiti pubblici: sono prodotti dalla gestione di attività economiche di imprese pubbliche o dalla gestione del patrimonio.

Ogni istituzione pubblica, in base ai livelli di autonomia assegnati e al tipo di servizio che eroga, definisce il mix tra le fonti di entrate. Se essa privilegia la quota proveniente dalle imposte, promuove maggiormente un modello redistributivo della ricchezza e dello sviluppo; viceversa, se privilegia prezzi e tariffe sottolinea la responsabilizzazione dei consumatori. Analizzando le politiche di entrata delle

single istituzioni pubbliche è possibile osservare significative differenze anche tra istituzioni omogenee.

L'istituzione pubblica può decidere quali servizi o asset debbano svolgere finalità di redditività positiva e quali, invece, di redditività negativa. Alternativamente, le medesime attività che producono reddito possono svolgere un ruolo ancillare e aggiuntivo rispetto ad attività che non hanno preminenti obiettivi economici. Gli utili derivanti dalla gestione di tali attività possono contribuire a coprire una parte dei costi di finanziamento, riducendo in tal modo la necessità di trasferimenti da enti sovraordinati che attingono ai tributi.

Alcuni sostengono che le amministrazioni pubbliche debbano promuovere anche iniziative imprenditoriali in competizione con il settore privato; altri sostengono che le imprese private risultano strutturalmente più efficienti dell'impresa pubblica, la quale rischia di esercitare una concorrenza sleale essendo soggetta a regole diverse. In ogni caso, occorre considerare che nella logica dell'intervento pubblico ogni ricavo proveniente da iniziative che producono reddito è riallocato in altri settori o programmi che, invece, devono essere sussidiati.

La singola istituzione deve decidere come allocare le risorse disponibili tra settori e programmi che hanno fini alternativi e, spesso, in contrasto tra loro. Nelle istituzioni pubbliche le risorse sono strutturalmente insufficienti rispetto ai molteplici bisogni. Nelle società avanzate si osserva, infatti, il paradosso del welfare: quanto più una comunità è istruita, tanto più riconosce i bisogni collettivi da soddisfare. A fronte di molteplici bisogni pubblici e della scarsità di risorse è possibile ricorrere all'indebitamento pubblico, ovvero il trasferimento intergenerazionale del pagamento degli oneri per finanziare il fabbisogno finanziario presente. Si determina uno scenario di sostanziale equità se il credito è impiegato per produrre un significativo valore aggiunto e uno sviluppo socioeconomico duraturo. L'indebitamento pubblico può essere utilizzato per diverse finalità:

- **Finanziarie disavanzi primari**, cioè deficit della gestione corrente al netto degli interessi sul debito. Questa **opportunità è limitata al solo livello di governo centrale**, mentre è vietata agli altri livelli istituzionali.
- Pagare gli interessi sul debito esistente
- Finanziare nuovi investimenti che contribuiscono ad aumentare il capitale infrastrutturale

Molte istituzioni pubbliche possiedono rilevanti patrimoni. Si tratta della proprietà di grandi infrastrutture pubbliche, cespiti del demanio, edifici pubblici. Ogni bene di proprietà del settore pubblico è alienabile, salvo particolari categorie identificate dalla legge, come i beni demaniali, che sono patrimonio indisponibile.

In tempi recenti, anche a fronte della crisi della finanza pubblica, si è affermata una logica di gestione attiva e dinamica del patrimonio attraverso rilevanti processi di dismissioni, acquisizioni o nuovi investimenti. Le dismissioni patrimoniali dovrebbero essere guidate da tre criteri fondamentali:

1. Salvaguardare il valore complessivo del portafoglio patrimoniale
2. Massimizzare l'utilità sociale per finanziare la realizzazione di strutture o l'acquisto di beni di maggior beneficio per la collettività
3. Decidere se ridurre i debiti pregressi che si sono accumulati in passato o privilegiare l'utilizzo delle entrate da dismissioni per lo sviluppo infrastrutturale

Anche per le spese per investimenti esiste un rilevante gap tra bisogni e risorse che impone di definire le priorità socioeconomiche e ambientali. Un'esauritiva programmazione economico finanziaria può avvenire solo mediante la completa valutazione di tutti i costi sorgenti con l'attivazione di nuovi servizi e di tutti i ricavi cessanti per la vendita di cespiti che producevano reddito.

Livelli di autonomia e criteri decisionali

Nella maggior parte delle istituzioni pubbliche la spesa è rigida perché finanzia programmi consolidati o è già stata allocata per un periodo pluriennale, perché molti fabbisogni collettivi necessitano di programmi di lungo periodo. Pertanto, nelle istituzioni pubbliche, le decisioni in tema di politiche di bilancio sono il risultato della sintesi tra allocazioni storiche e aggiustamenti marginali annuali, i quali vanno a determinare i margini di discrezionalità dell'istituzione pubblica. Nelle politiche di bilancio si evidenziano le seguenti alternative decisionali:

- Assumere una prospettiva orientata al breve periodo, che privilegi il consenso elettorale (in quanto hanno un elevato impatto e visibilità); oppure promuovere politiche di bilancio a impatto strategico (che portano, quindi, a maggiori benefici solo nel medio-lungo periodo)
- Privilegiare i servizi diretti ai cittadini aumentando le spese correnti, oppure privilegiare investimenti infrastrutturali che creino le condizioni per uno sviluppo socioeconomico duraturo e sostenibile
- Ricercare un aggiustamento progressivo e graduale delle allocazioni storiche, che modifichino solo marginalmente lo status quo degli equilibri tra stakeholder oppure una modifica più rilevante e rapida.

Soprattutto per quanto riguarda quest'ultimo punto, sarebbe ottimale riuscire a presentare un cambiamento come una condizione win-win, anche se nella realtà è praticamente impossibile. Ciò comporta che l'istituzione pubblica di riferimento deve riuscire a convincere la categoria svantaggiata a sostenere questo maggior onere per soddisfare interessi di carattere generale. Inoltre, bisogna anche considerare l'influenza che le lobbies possono avere sulle decisioni.

Le differenze tra le fonti di finanziamento e l'impatto sulle politiche di bilancio

Al modificarsi della composizione delle entrate, cambiano i gradi di libertà decisionale e le leve di bilancio.

- Le amministrazioni pubbliche possono essere finanziate prevalentemente da enti sovraordinati. In questo caso si parla di finanza derivata. I trasferimenti possono essere di ammontare determinato in funzione alla spesa storica, oppure in funzione della valorizzazione dei fattori produttivi necessari. In questo scenario, l'unica alternativa disponibile per migliorare la propria sostenibilità economica è quella di aumentare internamente l'efficienza e l'efficacia organizzativa, riuscendo a ridurre il costo per input
- In molti altri settori pubblici le entrate, pur provenendo da un finanziatore sovraordinato, possono invece dipendere dal volume della produzione. In un sistema di public competition, al crescere della produttività, all'aumentare del gradimento degli utenti o del grado di raggiungimento degli obiettivi, cresceranno le risorse trasferite. L'ente ricevente cercherà pertanto di aumentare i propri output o di raggiungere gli outcome previsti per aumentare i finanziamenti ottenibili. Di norma il finanziatore definisce un tetto massimo di output o di obiettivi raggiungibili
- Se l'istituzione pubblica gode di autonomia tributaria può raccogliere i livelli differenziali di imposte potendo modificare al margine le aliquote e alcune regole di contribuzione.
- Alcune istituzioni pubbliche possono finanziarsi con scambi tipici di mercato cedendo agli utenti beni e servizi con prezzi che coprono in tutto o in parte i costi della produzione. In questo caso le strategie di massimizzazione dei ricavi avvengono per segmenti di mercato in funzione delle diverse classi di utenti, ma devono essere conciliate con la finalità di difesa degli interessi collettivi.
- Ogni istituzione può adottare scelte di indebitamento o di dismissione patrimoniale che sono influenzate soprattutto dal livello di regolamentazione del settore in cui operano e dal contesto storico e istituzionale di riferimento.

In sintesi, le istituzioni si caratterizzano per una specifica e variabile composizione delle entrate, dipendenti dai livelli di autonomia concessi rispetto alle politiche di bilancio.

LE POLITICHE DI PRODOTTO E DI SERVIZIO

L'elemento qualificante delle strategie pubbliche è pertanto la definizione del target di utenti da privilegiare e la natura dei bisogni da soddisfare, in base ai quali definire le caratteristiche dei servizi da offrire. Sono le caratteristiche dei servizi a selezionare implicitamente gli utenti che vengono privilegiati, pur a fronte di una narrazione formalmente universalistica. In questa prospettiva, le leve di service management possono essere usate sia come strumento analitico (quindi capire quali sono le caratteristiche del servizio e il target che s'intende privilegiare), sia come strumento di progettazione (quindi capire come raggiungere il target).

Service management service design nel settore pubblico

Dalla fine degli anni '70 si sono diffusi gli studi scientifici incentrati sulla gestione dei servizi (**service management**). Innanzitutto, mentre un prodotto è invariabilmente concreto, un servizio è intangibile. Ciò significa che influenzare e comprendere le aspettative di un utente nei confronti di un servizio è fondamentale per la sua esperienza e soddisfazione nei confronti dello stesso. Inoltre, esiste una diversa logica di produzione per i beni e i servizi. Per i beni, la produzione, la vendita e il consumo avvengono separatamente. Con i servizi, invece, la produzione e il consumo avvengono contemporaneamente. Nel caso dei prodotti, gli utenti sono acquirenti e consumatori. Invece, per i servizi, l'utente è anche co-produttore.

In sintesi, dunque, la teoria del service management affronta il tema della distintività, dell'esperienza di servizio e il tema del ruolo del consumatore come designer, coproduttore e valutatore dell'esperienza di servizio. Il termine service design può essere definito come il risultato di incontri diretti e indiretti tra persone appartenenti a diversi sistemi di attività, con prospettive, pratiche e obiettivi diversi. Il coinvolgimento dell'utente si sostanzia sia nel processo sia nel risultato, e centrale è l'identificazione dei bisogni degli utenti (visione user-centric), sia manifesti che latenti.

In particolare, Osborne, elenca almeno quattro elementi che differenziano il contesto pubblico da quello privato rispetto alla produzione e gestione di servizi:

1. Per le imprese del settore privato la fidelizzazione dei clienti è l'essenza della loro redditività e sostenibilità nel tempo; per i servizi pubblici, invece, l'esistenza di tali attività ripetute può talvolta essere un segno di fallimento piuttosto che di successo.
2. Le realtà dei clienti non consenzienti (o costretti) sono sconosciute al settore privato e for profit, mentre è un elemento in certi casi tipico di alcuni servizi pubblici.
3. Le imprese sono sicure di chi sia il loro cliente tipo. Gli istituti pubblici, invece, spesso hanno molteplici utenti finali, con idee diverse rispetto ai servizi.
4. L'utenza dei servizi pubblici è simultaneamente utenza e cittadinanza

La differenza tra diritti, bisogni e domanda

La relazione tra domanda e offerta non è semplice e lineare per le istituzioni pubbliche. Non sempre le persone sono consapevoli dei loro diritti oppure non sempre sono in grado culturalmente o socialmente di esprimerli o rivendicarli. Le persone possono percepire dei bisogni, che possono coincidere con i diritti sanciti, oppure essere esclusi dalla sfera dei diritti. Il bisogno può rimanere latente (quando esiste ma non si manifesta alle istituzioni pubbliche), oppure esprimersi esplicitamente sotto forma di domanda al settore pubblico. La domanda di servizi pubblici può essere espressione di un bisogno che le politiche pubbliche considerano un diritto, oppure può trattarsi di domanda che il sistema pubblico considera inappropriata. **Le istituzioni pubbliche hanno quindi il difficile compito di sollecitare i diritti che non diventano domanda, di escludere le domande a cui non corrispondono diritti ritenuti prioritari, di soddisfare i bisogni valutati come appropriati e di supportare le persone a individuare il loro bisogno fondamentale.** Le leve di service management contribuiscono a selezionare i bisogni prioritari appropriati e a stimolare i diritti che non erano inizialmente consapevoli o espressi.

Le leve del service management per il posizionamento dei servizi

La progettazione di un servizio pubblico si svolge attraverso due fasi principali strettamente correlate tra loro: la scelta del posizionamento del servizio e la scelta delle leve di service management. Il posizionamento del servizio si concretizza nel modo in cui il servizio è percepito dal gruppo di cittadini che rappresentano il target. Le caratteristiche del servizio determinano le percezioni che attraggono alcune categorie di cittadini piuttosto che altre. Il posizionamento del servizio si traduce in segmentazione della domanda e differenziazione dell'offerta. La segmentazione della domanda è un processo di aggregazione dei cittadini utenti, i quali, pur avendo caratteristiche eterogenee, possono essere identificati con modelli di comportamenti affini. I principali criteri di aggregazione sono demografici, psicografici, reddituali e sociali. Le scelte di segmentazione dell'utenza consentono poi di suggerire differenziazioni nelle caratteristiche dell'offerta e di realizzare una mediazione tra esigenze di standardizzazione. Le principali leve di service management sono:

1. La politica di prodotto/servizio

La politica di prodotto/servizio consiste nella scelta delle caratteristiche del *core service* (servizio principale) e dei *peripherals* (servizi accessori). Il core service attiene alla componente fondamentale che costituisce la ragion d'essere di un servizio e può, quindi, essere

declinato in modi differenti. I servizi accessori ne rappresentano un ampliamento finalizzato a migliorare la qualità e possono non avere natura pubblica, ma servire come fonte di reddito

2. La forma di gestione

Un servizio pubblico può essere gestito in economia all'interno dell'istituzione di riferimento, può essere dato in gestione a un'azienda pubblica, può essere esternalizzato a un'impresa privata, può essere delegato a un'azienda non-profit o un'associazione di volontari. Fisiologicamente, la natura del gestore influenza la natura del servizio.

3. Il personale di contatto

Ogni servizio viene erogato attraverso la relazione degli utenti con il personale, che svolge tre funzioni principali: orienta gli utenti, produce le prestazioni e negozia con i fruitori le caratteristiche e le personalizzazioni del servizio. Riveste pertanto un duplice ruolo: operativo rispetto alle mansioni che è chiamato a svolgere, relazionale dal momento in cui interagisce con l'utente. Ha anche un ruolo fondamentale nella raccolta dei feedback.

4. La comunicazione

L'istituto pubblico deve dialogare sia con i cittadini per legittimare la propria azione redistributiva o di regolazione, sia con gli utenti effettivi o potenziali dei servizi per le naturali finalità di promozione e presentazione degli stessi. Inoltre, l'istituto pubblico comunica per promuovere comportamenti socialmente desiderabili o protettivi per la collettività. Infine, l'ente pubblico comunica le proprie politiche di sostegno o di regolamentazione e di definizione di standard di sicurezza collettivi. Lo scopo della comunicazione è anzitutto quello di migliorare le condizioni di conoscenza che favoriscono l'accessibilità ai servizi e la compliance alle regole pubbliche. Questo comporta realizzare una comunicazione che permetta di rendere nota l'esistenza di un servizio, evidenziare le caratteristiche del servizio offerto, informare in merito alle modalità di fruizione e comunicare gli esiti. Gli strumenti adottati per la comunicazione possono avere un forte impatto sui segmenti di domanda

5. La logistica e il layout

La fruizione del servizio e la definizione del target dipendono dalle scelte in materia logistica rispetto a dove, quando e con quali caratteristiche viene erogato il servizio

6. La piattaforma d'accesso

I cittadini possono accedere ai servizi recandosi personalmente presso il punto di erogazione, prenotando telefonicamente, iscrivendosi online. Le scelte delle piattaforme di accesso influenzano, in particolare, il tempo che i cittadini devono impiegare per ottenere un servizio e definiscono i target che ne fruiscono, nonché i costi di fruizione per i diversi target.

7. Le tariffe

Secondo le teorie economiche, si hanno tariffe nel caso di produzione di quei beni nei quali è presente una componente di utilità individuale e una componente di utilità collettiva. La tariffa, oltre a remunerare il costo di produzione, ha anche l'obiettivo di regolare il comportamento del cittadino utente. La tariffa va inoltre distinta dal prezzo politico, il quale è un prezzo superiore ai costi, ma comunque inferiore a quello di mercato, con finalità simili a quelle delle tariffe. Le scelte in materia tariffaria contribuiscono alla copertura del fabbisogno finanziario:

- Definiscono la quota di copertura del servizio che fa perno sulla fiscalità generale, rispetto a quella che fa perno sul contributo da parte degli utenti
- Orientano la domanda con l'obiettivo di contenere quella ritenuta inappropriata
- Segmentano l'utenza in funzione dei differenziali richiesti e dei singoli gruppi di utilizzatori

Le leve del service management vanno considerate congiuntamente per l'effetto complessivo che determinano sui cittadini. Vanno correlate al ciclo di vita del servizio stesso, perché nel tempo si modificano le determinanti per l'attrattività di un servizio.

Le criticità nell'uso delle leve di service management

È sempre molto difficile decidere le priorità dei target pubblici, perché spesso anche i segmenti non prioritari sono portatori di diritti ed interessi pubblici da tutelare. Solo la scarsità delle risorse impone di concentrarsi sulle aree ritenute di maggiore rilevanza sociale e utilità per lo sviluppo socioeconomico complessivo. Infine, nelle istituzioni pubbliche, convivono fisiologicamente la comunicazione istituzionale, di servizio e quella politica.

IL BILANCIO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Differenze tra sistemi di contabilità finanziaria e sistemi di contabilità economico-patrimoniale

I sistemi contabili hanno caratteristiche diverse in base alle finalità perseguite. Possono seguirne una sola oppure diverse contemporaneamente, se non sono contrastanti tra loro. Storicamente le imprese pubbliche hanno adottato un sistema contabile con prevalente finalità autorizzativa (c.d. contabilità finanziaria o contabilità pubblica), diverso da quello delle imprese private (c.d. contabilità generale o contabilità economico-patrimoniale).

Finalità dei sistemi di rilevazione contabile (perché si rileva?)

La finalità principale del sistema di contabilità economico-patrimoniale è la misurazione a posteriori del grado di raggiungimento delle condizioni di economicità, invece per la contabilità pubblica il fine principale è la funzione autorizzativa, ossia la regolazione a priori dei rapporti tra gli organi. A tal proposito assume un ruolo cruciale il bilancio preventivo, strumento attraverso cui l'organo rappresentativo (Parlamento per lo Stato, Consiglio per le Regioni, i Comuni e le Provincie) definisce:

- L'entità complessiva della spesa (Quanto può spendere al massimo quest'anno l'istituzione pubblica?)
- L'articolazione della spesa stessa per natura (Quanto può spendere per il personale? Per l'acquisto di beni? Per interessi passivi? Per investimenti?) e/o per destinazione (Quanto può spendere al massimo quest'anno l'azienda pubblica per l'istruzione? Per la sanità? Per i trasporti?)
- La natura e la provenienza delle entrate (Per finanziare la spesa, l'istituzione pubblica può far conto su trasferimenti da altri enti pubblici? Imposte sui redditi? Imposte sugli immobili? Tariffe dei servizi pubblici? Rendite da cespiti?)

Il bilancio di previsione stabilisce quindi, per ogni voce di bilancio, l'ammontare dell'entrata e della spesa prevista. Tale ammontare è detto **stanziamento**. La funzione autorizzativa del bilancio impone che le spese effettive non superino i relativi stanziamenti:

∀ voce di bilancio:

$$\text{spesa effettiva} \leq \text{spesa prevista} (\equiv \text{spesa autorizzata} \equiv \text{stanziamento})$$

È obbligatorio il pareggio tra il totale degli stanziamenti in entrata e quello degli stanziamenti in uscita. Tuttavia, tale pareggio è solo formale in quanto le entrate comprendono il ricorso all'indebitamento, il quale è soggetto a numerosi vincoli sia sull'entità che sulla destinazione (le risorse derivanti dall'indebitamento possono essere utilizzate solamente per gli investimenti).

Oggetto della rilevazione (cosa si rileva?)

Nelle imprese pubbliche la maggior parte degli scambi non avviene a "condizioni di mercato", ma dipende da decisioni legate a poteri sovraordinati. Ad esempio, i tributi costituiscono una contropartita indiretta ed indistinta dei servizi erogati.

A consuntivo, il bilancio di contabilità economico-patrimoniale mostra il reddito d'esercizio e il patrimonio di funzionamento, mentre il bilancio di contabilità finanziaria evidenzia due grandezze finanziarie:

- Il fondo cassa;
- Il risultato di amministrazione.

Metodo della rilevazione (come si rileva?)

La contabilità pubblica si fonda sul metodo della rilevazione in partita semplice, ossia sulla rilevazione di un solo valore numerario. Tale sistema segue il valore rilevato nelle varie fasi del processo di entrata o di spesa.

Per l'entrata:

- Accertamento: momento in cui sorge giuridicamente il diritto di acquisire un'entrata;

- Riscossione e versamento: effettiva entrata monetaria. Con la riscossione il debitore salda il suo debito nei confronti della PA e con il versamento le somme vengono versate al tesoriere. il documento con cui la PA ordina al tesoriere d'incassare una determinata somma o regolarizza un incasso già avvenuto si chiama reverseale.

Per la spesa:

- Impegno: momento in cui sorge giuridicamente l'obbligo a sostenere un'uscita;
- Liquidazione: determinazione della somma certa da pagare al creditore;
- Ordinazione: disposizione, tramite mandato di pagamento, al tesoriere di provvedere al pagamento delle somme liquidate;
- Pagamento: effettiva uscita monetaria.

La regolazione dei rapporti tra organi

Raramente un unico organo è responsabile dell'intero processo, per questo motivo le rilevazioni avvengono nei momenti di passaggio delle responsabilità da un organo all'altro. In particolare:

- Con l'approvazione del bilancio di previsione l'organo rappresentativo autorizza e vincola l'effettuazione delle spese da parte dell'esecutivo;
- L'impegno è l'atto con cui i dirigenti delle unità organizzative deliberano l'assunzione di un'obbligazione giuridica verso terzi nei limiti di quanto autorizzato nel bilancio di previsione ed affidano all'unità organizzativa competente la gestione delle successive fasi del processo di spesa;
- Con la liquidazione, l'unità organizzativa competente per l'effettuazione della spesa attesta la conformità della fattura con quanto contrattato, ordinato e consegnato autorizzando così la ragioneria ad ordinare il pagamento;
- Con l'ordinazione la ragioneria autorizza le tesorerie a procedere al pagamento.

Bilanci e rilevazioni contabili nelle istituzioni pubbliche

Le rilevazioni contabili si possono classificare (a seconda che siano effettuate prima, durante o dopo lo svolgimento delle operazioni aziendali) in:

- Preventive (bilancio di previsione annuale);
- Di esercizio (gestione di bilancio);
- Consuntive (conto consuntivo o rendiconto).

Rilevazioni preventive

Il bilancio preventivo annuale è il principale documento del sistema di contabilità finanziaria e si compone di due sezioni: entrata e spesa. La contabilità finanziari vincola sia l'entità della spesa sia la sua articolazione per natura e/o destinazione, così come la natura e la provenienza delle entrate. Le entrate si classificano in correnti e in conto capitale.

Le entrate correnti a loro volta si articolano in:

- Entrate tributarie: relative ai tributi propri dell'azienda pubblica;
- Entrate per trasferimenti correnti: quantità economiche traferite da un ente sovraordinato ad un ente subordinato (Stato Regioni / Regioni Comuni) per finanziare la gestione operativa;
- Entrate extratributarie: provengono da tariffe per servizi a domanda individuale e da proventi patrimoniali.

Le entrate in conto capitale si dividono in:

- Entrate per trasferimenti di capitale;
- Entrate da alienazioni patrimoniali;
- Entrate da indebitamento.

All'interno dell'articolazione delle entrate in Titoli sono previsti ulteriori e più analitici livelli di classificazione che considerano la natura e la provenienza delle entrate. Anche le spese si articolano in Titoli, in particolare si distinguono:

- Spese correnti: relative alla gestione operativa;
- Spese in conto capitale: relative all'effettuazione d'investimenti;
- Spese per il rimborso di prestiti: relative al rimborso di quote capitale di debiti di finanziamento.

L'ulteriore disaggregazione delle spese è più complessa rispetto a quella delle entrate da momento che si possono utilizzare criteri diversi, tutti in qualche misura rilevanti, ma trasversali. Si distingue tra classificazioni:

- Per natura: evidenziano la natura dei fattori produttivi acquisiti (ad es. la spesa per il personale, per i beni di consumo, per servizi, per il godimento di beni di terzi, interessi passivi, ecc.).
- Per destinazione: riflettono le aree d'intervento dell'azienda pubblica (classificazione funzionale: es. trasporti, sanità, istruzione), i programmi e i progetti individuati dai processi di pianificazione e programmazione delle singole aziende (classificazione programmatica) e le unità organizzative a cui è affidata l'acquisizione e/o l'utilizzazione dei fattori produttivi (classificazione amministrativa: spese per ministero e per centri di responsabilità in cui si articola ciascun ministero).

Pro e contro:

- La classificazione per destinazione fornisce un'informazione utile per valutare le scelte dell'ente rispetto alle politiche pubbliche, ma richiede una ripartizione delle spese che può essere arbitraria.
- La classificazione per natura non consente di comprendere in quali settori si concentra l'attività pubblica, ma permette di analizzare la rigidità della spesa, essendo alcune voci (personale, interessi passivi) più rigide di altre (acquisto di beni e servizi).

I criteri utilizzati e il loro grado di analiticità determinano la tipologia e la numerosità di vincoli posti dall'organo rappresentativo e quindi influiscono sugli spazi di autonomia lasciati agli organi esecutivi. Una volta definita la classificazione, per ogni voce di entrata e di spesa è necessario uno stanziamento, il quale può essere espresso in termini di competenza finanziaria e/o di cassa. La differenza è rappresentata dalla fase dell'entrata e della spesa cui si riferiscono gli stanziamenti.

- Sistema di competenza finanziaria: gli stanziamenti in entrata rappresentano gli accertamenti previsti mentre quelli in uscita stabiliscono gli impegni previsti;
- Sistema di cassa: gli stanziamenti in entrata rappresentano le riscossioni previste, quelli in uscita il limite ai pagamenti previsti.

I due sistemi hanno finalità diverse: il primo si concentra sui momenti della decisione e dell'assunzione di obbligazioni giuridiche verso terzi (concretizzazione delle politiche gestionali), mentre il secondo si concentra invece sul momento delle effettive entrate ed uscite monetarie, consentendo quindi di controllare l'equilibrio monetario. I due sistemi agiscono diversamente sui comportamenti amministrative e sui rapporti tra gli organi dell'azienda, sia tra istituti pubblici di livello diverso. Per l'attuale normativa lo Stato e le Regioni adottano entrambi i sistemi, mentre gli enti locali solo il sistema di competenza finanziaria. Il bilancio preventivo dev'essere in pareggio, deve garantire quindi l'equilibrio fra gli stanziamenti di competenza in entrata e quelli in uscita. Per le aziende che adottano il sistema di competenza finanziaria (da solo o insieme al sistema di cassa), al pareggio concorre il risultato di amministrazione iniziale, ossia il risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio precedente a quello cui il preventivo si riferisce. Questo obbligo non è previsto per il Bilancio dello Stato, che adotta il sistema di competenza pura, secondo cui i risultati di un esercizio non vengono traslati sul successivo, ma sono riversati sulla tesoreria, incrementandone o riducendone l'esposizione. Se l'ente adotta anche il sistema di cassa, il pareggio dev'essere garantito

anche in termini di cassa, quindi gli stanziamenti in entrata (riscossioni previste) devono corrispondere agli stanziamenti in uscita (pagamenti previsti). A tale pareggio concorre anche il fondo cassa iniziale.

Se l'esercizio precedente si è chiuso con:

- Un risultato di amministrazione nullo, gli stanziamenti di competenza in uscita devono essere pari a quelli in entrata;
- Un disavanzo di amministrazione, questo dev'essere necessariamente "applicato", ossia coperto con stanziamenti di competenza in entrata superiori agli stanziamenti di competenza in uscita;
- Un avanzo di amministrazione, questo può essere applicato in tutto o in parte, rispettando alcuni vincoli (può essere dedicato solo a spese d'investimento o per il rimborso di debiti).

L'eventuale avanzo/disavanzo di amministrazione iniziale applicato viene iscritto nel bilancio di previsione prima di tutte le entrate/spese. Nel corso dell'esercizio è possibile modificare gli stanziamenti per adeguare la gestione ad eventuali fabbisogni imprevisti. In questi casi si devono seguire specifiche procedure (c.d. istituti di flessibilità) volte a salvaguardare le prerogative dell'organo rappresentativo e gli equilibri di bilancio. Per coprire maggiori stanziamenti in uscita è necessario ricorrere all'utilizzo di nuove o maggiori entrate oppure riducendo stanziamenti in altre voci di uscita (c.d. storno). Se i saldi rimangono invariati la decisione può essere assunta dall'organo di governo, viceversa è necessaria una delibera da parte dell'assemblea elettiva (Parlamento per il livello centrale o Consiglio per gli enti locali).

Esempio di rilevazioni di esercizio: quando l'azienda vende uno specifico servizio in contanti, il sistema di contabilità economico-patrimoniale rileva un componente positivo di reddito (valore numerario) e una variazione positiva della cassa (valore numerario). La contabilità finanziaria rileva invece solo l'entrata di moneta, classificandola tra le entrate correnti.

Rilevazioni di esercizio

Le rilevazioni vengono effettuate rispetto alle singole fasi dell'entrata e della spesa, per cui durante il periodo amministrativo si rilevano:

- Per ogni voce di entrata accertamenti, riscossioni e versamenti;
- Per ogni voce di spesa impegni, liquidazioni, ordinazioni e pagamenti.

Inoltre, per ogni processo di spesa, ogni fase vincola quelle successive: ordinazioni e pagamenti devono sempre essere minori o uguali alle liquidazioni, che a loro volta devono sempre essere minori o uguali agli impegni. Le rilevazioni devono, cioè, rispettare il seguente vincolo:

impegno \geq liquidazione \geq ordinazione = pagamento

Questi vincoli non valgono invece per l'entrata.

I residui attivi sono le somme accertate ma non ancora riscosse in un dato periodo e quindi ancora da riscuotere nel periodo successivo. analogamente i residui passivi sono le somme impegnate ma non ancora pagate in un dato esercizio. durante il periodo amministrativo ci possono essere:

- Accertamenti e impegni assunti nello stesso periodo amministrativo (riscossioni e pagamenti in conto di competenza);
- Accertamenti e impegni assunti in periodi amministrativi precedenti (riscossioni e pagamenti in conto residui).

Per ogni voce di bilancio è necessario tenere due sistemi di scritture: uno relativo alla gestione di competenza e uno relativo alla gestione dei residui. In tale sistema è necessario riprendere i residui formati negli esercizi precedenti, rilevarne le riscossioni o i pagamenti nel corso dell'esercizio,

nonché eventuali cancellazioni, e determinare l'ammontare dei residui da riportare nell'esercizio successivo.

Rilevazioni consuntive

Il documento consuntivo dell'azienda pubblica è detto conto consuntivo o rendiconto e serve a valutare i risultati conseguiti e soprattutto a verificare il rispetto dei limiti di spesa definiti a preventivo. Il rendiconto presenta innanzitutto gli accertamenti/impegni e le riscossioni/pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio per ogni voce di entrata/spesa. Per ogni voce di bilancio il rendiconto evidenzia:

- Residui iniziali (accertamenti non ancora riscossi e impegni non ancora pagati, rilevati nei periodi precedenti);
- Stanziamenti di competenza definiti a preventivo;
- Accertamenti/impegni assunti nel corso del periodo amministrativo;
- Riscossioni/pagamenti effettuati (in conto competenza e in conto residui);
- Residui finali;
- Economie e diseconomie.

Queste ultime voci possono riferirsi alla gestione di competenza o alla gestione dei residui. Nel primo caso si generano economie o diseconomie se gli accertamenti/impegni sono diversi da quanto preventivato. In particolare, si generano:

- Economie in entrata a fronte di maggiori accertamenti rispetto agli stanziamenti di competenza definitivi (economie in conto competenza);
- Diseconomie in entrata a fronte di minori accertamenti rispetto agli stanziamenti di competenza definitivi (diseconomie in conto competenza);
- Economie di spesa a fronte di minori impegni rispetto agli stanziamenti di competenza definitivi (economie in conto competenza);

Con riferimento alla gestione dei residui, si generano:

- Economie in conto residui quando si sia rilevato un aumento dei residui attivi iniziali o si sia rilevata una diminuzione dei residui passivi iniziali;
- Diseconomie in conto residui si siano rilevate delle diminuzioni o delle cancellazioni dei residui attivi iniziali.

Vista la finalità autorizzativa del bilancio, non è possibile impiegare somme superiori agli stanziamenti né rettificare in aumento i residui passivi. Per questo motivo non è consentita la formazione di diseconomie di spesa. Il rendiconto mostra inoltre due risultati di sintesi che esprimono l'equilibrio tra la ricchezza prelevata ed impiegata dall'istituzione pubblica: il fondo cassa finale e il risultato di amministrazione.

Il primo corrisponde alle disponibilità liquide dell'azienda al termine del periodo:

$$\begin{array}{l} + \text{ fondo cassainiziale} \\ + \text{ riscossioni in conto competenza} \\ + \text{ riscossioni in conto residui} \\ - \text{ pagamenti in conto competenza} \\ - \text{ pagamenti in conto residui} \\ \hline = \text{ fondo cassa finale} \end{array}$$

Il risultato di amministrazione può essere determinato e analizzato o come risultato di quantità-fondo oppure come quantità-flusso. Il risultato è identico indipendentemente dalla modalità di calcolo scelta.

Il risultato di amministrazione come quantità-fondo è pari a:

+ fondo cassa finale
+ residui attivi finali
- residui passivi finali

= ris. di amministrazione finale

Il risultato di amministrazione evidenzia se le disponibilità liquide ad una certa data (fondo cassa), unitamente alle somme che l'azienda ha il diritto d'incassare (residui attivi), sono sufficienti a coprire le somme che l'azienda si è impegnata a pagare (residui passivi).

Come risultato di quantità-flusso, il risultato di amministrazione è determinato:

+ ris. amministrazione iniziale
+ accertamenti
- impegni
+ economie in conto residui
- diseconomie in conto residui

= ris. amministrazione finale

In questo modo si evidenzia come il risultato di amministrazione dipenda, non dai movimenti monetari, ma da accertamenti e impegni. Il risultato mostra se la gestione ha consentito di acquisire ricchezza in misura sufficiente rispetto ai bisogni oppure se ci sono stati consumi superiori alla ricchezza acquisita. Trattandosi di un risultato composto da valori relativi ad accertamenti e impegni, la variazione del risultato di amministrazione indica se nel periodo sono maturati diritti giuridici sufficienti a coprire le obbligazioni giuridiche assunte.

Il processo di armonizzazione contabile

A partire dai primi anni Duemila, i sistemi contabili pubblici in Italia e in Europa sono stati interessati da un processo di riforma denominato "**armonizzazione contabile**".

Dal punto di vista del processo di armonizzazione, esso definisce due tipologie di principi contabili cui le istituzioni pubbliche sono chiamate a conformarsi: da un lato, i cosiddetti principi contabili «generali»; dall'altro, i principi contabili "applicati". I principi contabili generali rappresentano i pilastri fondamentali dell'ordinamento di ciascun ente. I principi contabili applicati rappresentano, invece, le norme tecniche di dettaglio, specificazione e interpretazione delle norme contabili e sono volti a garantire (i) il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione Europea e (ii) l'adozione di sistemi informativi omogenei e comunicanti.

Infine, il D.Lgs. 118/2011 introduce un'ulteriore rilevante modifica armonizzando anche gli schemi di bilancio. Più specificatamente, vengono articolate le entrate e le spese della contabilità finanziaria. In particolare, le spese sono articolate come di seguito indicato.

- Missioni: individuano le funzioni e gli obiettivi strategici della spesa.
- Programmi: raggruppano aggregati omogenei di attività per il conseguimento degli obiettivi strategici.
- Titoli: raggruppano i successivi Macroaggregati.
- Macroaggregati: definiscono la natura delle diverse voci di spesa.
- Capitoli: unità elementari rispetto a gestione e rendicontazione, eventualmente suddivisi in articoli.

Per quanto concerne le entrate, queste sono articolate nelle tipologie elencate.

- Titoli: individuano la fonte di provenienza delle entrate.
- Tipologie: definiscono la natura delle diverse voci di entrata.

- Categorie: definite in base all'oggetto dell'entrata nell'ambito della tipologia di appartenenza.
- Capitoli: unità elementari rispetto a gestione e rendicontazione, eventualmente suddivisi in articoli.

Il processo di armonizzazione risulta tuttora non pienamente compiuto. In Italia, si è concretizzato nell'applicazione della contabilità finanziaria a fini autorizzativi e della contabilità economico-patrimoniale, integrata e non derivata dalla contabilità finanziaria, per la rappresentazione dell'equilibrio economico, del patrimonio e come base per la predisposizione del bilancio consolidato. Tale evoluzione dei sistemi contabili pubblici è in parte riconducibile ai limiti della contabilità finanziaria, limiti che sono conseguenza delle caratteristiche tecniche del sistema, ma anche dei comportamenti distorti nell'utilizzo dello stesso. Alcuni limiti informativi derivano dalle caratteristiche tecniche proprie della contabilità finanziaria:

- La contabilità finanziaria rileva gli impegni e i pagamenti. Non è però in grado di rappresentare le risorse effettivamente impiegate dall'azienda, ossia i costi e le altre componenti negative del risultato d'esercizio;
- A maggior ragione, la contabilità finanziaria non è in grado di rappresentare l'equilibrio economico;
- Poiché si fonda sul metodo della partita semplice, infine, la contabilità finanziaria non è in grado di rappresentare l'entità, la composizione e la dinamica del patrimonio.

Allo stesso tempo, tuttavia, l'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale pone una serie di problematiche, sintetizzabili nelle seguenti domande.

- La contabilità economico-patrimoniale ha un effettivo potenziale informativo superiore alla contabilità finanziaria per i soggetti interni ed esterni interessati alle informazioni di bilancio? Se sì, a quali condizioni? Può da sola essere sufficiente a supportare il processo decisionale e di responsabilizzazione interno alle aziende pubbliche?
- È possibile riprodurre o sostituire adeguatamente la funzione autorizzativa in un'istituzione pubblica dotata della sola contabilità economico-patrimoniale?
- Quali modifiche è necessario apportare al modello del bilancio d'esercizio, in termini di concetti fondamentali e di modalità di determinazione, presentazione e interpretazione dei valori, per renderlo coerente con le specificità delle istituzioni pubbliche? Per esempio, si pensi al Colosseo. Come andrebbe valorizzato nel bilancio?

Rilevare per decidere: la contabilità a supporto del processo decisionale

Nel perseguimento dei propri fini istituzionali, come esplicitato nei paragrafi precedenti, l'azienda pubblica deve infatti rispettare due condizioni per preservare la capacità di durare nel tempo senza dipendere patologicamente da terzi:

- Il rispetto dell'equilibrio finanziario, ovvero la capacità di assicurare l'equilibrio tra entrate ed uscite di mezzi monetari;
- Il rispetto dell'equilibrio economico, ovvero la capacità di perseguire un dinamico bilanciamento tra ricavi e costi.

L'architettura e l'articolazione del sistema di informazioni che i manager pubblici impiegano per sostenere i propri processi decisionali rispondono, infatti, unicamente a fabbisogni interni di conoscenza e di pianificazione e controllo della gestione. Senza un regolare flusso di informazioni utili e rilevanti per i diversi interlocutori che gravitano attorno all'azienda pubblica, infatti, la sua capacità di perdurare nel tempo potrebbe essere significativamente compromessa.

Nel valutare la rilevanza delle proprie esigenze in termini di informazioni, i manager pubblici si trovano evidentemente di fronte a un importante trade-off nell'ambito della produzione delle specifiche informazioni di cui necessitano (es. determinazione del costo di un particolare servizio o del suo collegamento rispetto alle componenti positive di gestione): quanto gli oneri collegati allo sviluppo di elementi informativi approfonditi sono «coperti» dai benefici che tali informazioni

possono apportare alla qualità del processo decisionale? Sciogliere il trade-off diventa centrale per articolare e caratterizzare i meccanismi a supporto della gestione e attivare processi di responsabilizzazione interni coerenti con la mission istituzionale. Per sostenere questi due obiettivi, l'attività di rilevazione e rappresentazione degli equilibri viene ri-organizzata e integrata nel cosiddetto sistema di contabilità analitica, che raccoglie informazioni inerenti alle operazioni e ai processi di combinazione interna delle risorse impiegate.

II PARZIALE

LA GESTIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

La performance di un'istituzione pubblica si può definire come la capacità dell'istituzione di rispondere alle attese dei suoi portatori di interesse. Il performance measurement, o misurazione della performance, si riferisce a tutti quei processi e strumenti tramite i quali è possibile raccogliere e rendere fruibili le informazioni sulla performance. Consente di chiarire la relazione che intercorre tra gli obiettivi strategici di un'istituzione pubblica, le risorse (input) da essa impiegate e i prodotti dell'azione pubblica, ovvero le attività svolte (output) e gli impatti generati dagli output prodotti (outcome).

L'utilizzo di questa mole di informazioni sulla performance a supporto dei processi decisionali si definisce, invece, il performance management o gestione della performance. Si può definire come l'insieme delle attività svolte dalle istituzioni pubbliche per gestire e migliorare le performance. Tale attività si articola nelle seguenti componenti:

- Definizione degli obiettivi
- Misurazione dei fenomeni
- Valutazioni di merito

L'affermazione del performance management

Il paradigma del New Public Management e quello della governance hanno rimesso al centro del dibattito la ricerca di logiche e strumenti capaci di diffondere il performance management nelle istituzioni pubbliche. L'idea di fondo sottesa a questa tendenza è che le istituzioni pubbliche possano funzionare meglio se maggiormente sottoposte a una valutazione esplicita di cosa producono per la comunità. L'affermazione del performance management è spesso associata a maggiori gradi di libertà lasciati alle singole istituzioni e ai loro manager per organizzare e gestire le risorse e i processi produttivi. Il performance management si sta affermando in quanto si riconosce sempre più la necessità di chiarire la distinzione tra la sfera politica e quella del management, e di lasciare a quest'ultima sufficienti gradi di autonomia, controbilanciati da un sistema di responsabilizzazione sui risultati ottenuti. Inoltre, l'attenzione alla performance è coerente con una tendenza diffusa a rafforzare i sistemi di rendicontazione: qui la misurazione della performance serve anche ai consumatori/utenti nei processi di scelta di consumo.

Una vasta gamma di misure di performance è anche utilizzata per finanziare le istituzioni locali e le aziende che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità. La performance riguarda la capacità delle istituzioni di rispondere alle attese e, quindi, sottolinea la centralità del fine rispetto al mezzo. La performance è volta a promuovere l'etica del valore pubblico, intesa come utilità del lavoro delle istituzioni pubbliche.

Performance measurement: i criteri di valutazione delle istituzioni pubbliche

1. **Efficienza:** è da intendere come il rapporto tra le risorse impiegate e i prodotti o le prestazioni intermedie generati. Le risorse possono essere misurate in unità naturali o in moneta. La misurazione delle risorse in termini monetari permette di aggregare risorse diverse e di costruire indicatori di costo complessivo per unità di prodotto. Gli indicatori di efficienza espressi in termini non monetari, anche detti di efficienza tecnica, misurano il rendimento di una specifica risorsa oppure di un sistema di risorse. In generale, l'istituzione è tanto più efficiente quanto più l'indicatore di costo per unità prodotta è basso. Tale indicatore è espressione di tre variabili: i prezzi delle risorse acquisite, la loro produttività specifica e la loro organizzazione nei processi produttivi. La ricerca di efficienza tramite una migliore organizzazione del lavoro è auspicabile perché è tendenzialmente foriera di effetti positivi in termini di migliore utilizzo di risorse.
2. **Efficacia:** misurare l'efficacia significa mettere a rapporto quanto prodotto (output) da una o più attività con gli impatti che questo prodotto genera sulle aree di bisogno (outcome), sia nel breve sia nel medio-lungo periodo. Un'istituzione può dirsi efficace se è in grado di raggiungere gli obiettivi di esito che essa si era prefissata e, dunque, se il suo operato è in grado di rispondere ai bisogni della comunità (sia espressi che latenti). La valutazione di efficacia in ambito pubblico è più complessa di quella dell'efficienza privata per diversi motivi:
 - a. I bisogni hanno un'importante componente soggettiva: le persone hanno preferenze eterogenee rispetto alla soddisfazione dei propri bisogni ed è difficile per le istituzioni

pubbliche aggregarle in modo condivisibile. Il mercato riesce a differenziare l'offerta dei prodotti in base alle scelte dei consumatori, dove il pubblico ha molti impedimenti nel farlo.

- b. In molte aree di intervento delle istituzioni pubbliche è difficile misurare i bisogni e anche la capacità di soddisfarli
- c. La compartecipazione di diverse istituzioni alla soddisfazione dei bisogni e la codeterminazione dei fenomeni da parte non solo dell'operato delle istituzioni pubbliche, ma anche di altri fattori e attori.

Pertanto, per misurare la performance di un'istituzione non è sufficiente affidarsi a misure di esito, ma occorre anche lavorare sull'attribuzione degli esiti tra le diverse istituzioni che compartecipano alla soddisfazione dei bisogni. Non bisogna dimenticare che gli esiti sono anche condizionati da scelte di natura individuale e vengono co-determinati anche da soggetti privati con finalità sociali. Infine, occorre tenere presente che qualsiasi correlazione tra prodotti erogati e impatti conseguiti, in termini di soddisfazione dei bisogni, è potenzialmente interessata da effetti di confondimento. Rilevare che a fronte di un'azione pubblica corrisponda a un miglioramento di una misura di esito, non è sufficiente per trarre una conclusione sull'efficacia.

3. **Equità:** risulta essere una dimensione caratteristica delle istituzioni pubbliche, e quindi strumento fondamentale per la valutazione delle performance. Per equità s'intende la possibilità di accesso ad un bene o servizio offerto dall'istituzione pagando un contributo che sia coerente con le proprie possibilità. Ovviamente questo sistema non è esente da criticità. Un tema particolarmente importante riguarda proprio quella parte della popolazione che non accede ai servizi anche se gratuiti. Emerge quindi la necessità di capire se e come gestire gli interventi che promuovano l'accesso ai servizi delle fasce più deboli della popolazione che, spesso, sono anche quelle che potrebbero beneficiare maggiormente dell'intervento pubblico. Inoltre, vi è un forte divario tra Nord e Sud per la qualità (effettiva o percepita) dei servizi, che va ad influenzare le migrazioni interne per usufruire di tali servizi, portando a situazioni di disomogeneità, mobilità delle risorse incorretta (se son più i pazienti al Nord perché la gente va lì per farsi curare, verranno indirizzate lì le risorse), assenza di tutela delle fasce più deboli e assenza di un meccanismo di riequilibrio.
4. **Economicità:** l'autonomia è assicurata dalla sostenibilità economico finanziaria di lungo periodo, definibile come economicità. In generale un'istituzione rispetta il criterio di economicità se è in equilibrio economico senza interventi straordinari, ovvero se persegue le sue finalità istituzionali in una situazione di equilibrio strutturale tra risorse in entrata e costi. Le cause di una mancata economicità possono essere diverse, da bassi livelli di efficienza a finanziamenti inadeguati rispetto alle attività svolte. Esiste una fattispecie di mancata economicità anche quando, per rispettare l'equilibrio economico, l'istituzione è costretta a operare a livelli quali-quantitativi inadeguati. In questo caso l'equilibrio di lungo periodo è compromesso dal rischio che manchi la legittimazione sociale e il consenso politico per finanziare l'istituzione. Altre casistiche che rendono chiara una situazione di diseconomicità sono la presenza sistematica di situazioni di disavanzo (ovvero senza i trasferimenti da un'altra istituzione, quale la Regione o lo Stato, non sopravviverebbe) o la perdita di una finalità utile per la società (o perché il bisogno è cambiato o perché viene soddisfatto in modo diverso). Proprio per via del fatto che non risulta più utile per la società, l'istituzione pubblica non è in grado di generare ricavi, comportando la necessità di riqualificare il personale e gli strumenti dell'istituzione prima di eliminarla.

Multidimensionalità e complessità delle valutazioni della performance

Non è pensabile costruire una batteria di indicatori o addirittura indicatori di sintesi che riflettano la performance complessiva di un'istituzione pubblica senza introdurre un alto grado di arbitrarietà e dando ampio spazio a giudizi di valore. Questo perché la valutazione delle performance è caratterizzata da multidimensionalità (insieme di interessi e obiettivi diversi e in contrasto tra loro che l'IP deve soddisfare) e complessità (difficoltà nel ritrovare una chiara correlazione tra output e outcome, sia per le caratteristiche del servizio offerto sia per il fatto che spesso la prestazione viene realizzata da più istituzioni contemporaneamente). **La misurazione dell'economicità comprende quella di efficacia, efficienza ed equità e le sintetizza facendo specifico riferimento all'equilibrio di lungo**

periodo dell'istituzione. Il primo indicatore di equilibrio economico-finanziario può essere inteso come pareggio di bilancio. Tuttavia, almeno nel breve periodo, la scelta di dare maggiore peso a questi indicatori potrebbe collidere con alcune interpretazioni del criterio di equità.

I livelli logici di applicazione del performance measurement e management

Si possono individuare quattro livelli logici a cui applicare i sistemi di misurazione della performance nelle istituzioni pubbliche.

Il primo riguarda i sistemi pubblici nel loro complesso, avendo come oggetto più istituzioni che contribuiscono a svolgere una funzione di natura pubblica: è questo il livello di riferimento per esercizi di misurazione della qualità della vita nelle città, della competitività dei Paesi o della performance dei sistemi economici. La valutazione dei sistemi complessi è spesso oggetto di graduatorie, dove il posizionamento può essere un indicatore della qualità del servizio e delle aree nelle quali è richiesto un intervento.

Un secondo livello riguarda le politiche pubbliche intese come interventi, o un pacchetto di interventi, volti a rispondere a un'area di bisogno di una popolazione di riferimento. Il riferimento è tipicamente settoriale ed è spesso possibile individuare una o più responsabilità istituzionali e un sistema amministrativo di riferimento. In questi ambiti è in crescita il tentativo di costruire confronti internazionali in modo da valutare le politiche anche con benchmark esterni (evidence based policy).

Il terzo livello di analisi riguarda le aziende e le unità organizzative: il lavoro in un contesto organizzato viene orientato tramite sistemi di misurazione, valutazione e retroazione tesi ad assicurare l'allineamento dei comportamenti rispetto agli obiettivi aziendali.

L'ultimo livello riguarda le persone che operano nelle istituzioni: i sistemi di gestione del personale e di programmazione e controllo sono chiamati a riflettere la centralità del contributo alla performance; contemporaneamente sono tesi a misurare l'apporto individuale al risultato intermedio o finale.

Il ciclo della performance

La valutazione delle performance di una IP rappresenta l'ultimo passaggio di un ciclo. Il ciclo di valutazione delle performance non è mai universale, ma riflette le specificità dei contesti e gli obiettivi strategici della singola istituzione pubblica.

Questo inizia con un input di natura strategica, ossia relativo all'indirizzo di fondo che orienta l'operato dell'istituzione e il sistema di misurazione e valutazione delle performance. Dato che le misure da scegliere devono essere coerenti con la strategia definita, per propria natura non possono essere universali.

Le indicazioni strategiche orientano la programmazione operativa (performance planning) e il piano di azioni da intraprendere e l'allocazione delle risorse (budgeting). In questa fase di programmazione, si vanno a definire anche un sistema di misure che permetta di oggettivare anche il raggiungimento di obiettivi intermedi e finali, con duplice scopo:

- verificare che le attività abbiano un impatto;
- spostare la responsabilizzazione dallo svolgimento dell'attività al raggiungimento di risultati coerenti con l'organizzazione.

La fase di programmazione orienta la gestione e alimenta la produzione degli elementi necessari a misurare le performance. In questo senso, fondamentali sono i sistemi informativi che permettano una misurazione più efficace ed efficiente, anche di dati specifici.

Il ciclo può prevedere delle azioni di revisioni, funzionali a rendere il sistema più flessibile senza eliminare le logiche di fondo.

Infine, vi è la fase di valutazione, dove si verifica la presenza di scostamenti tra obiettivi strategici e risultati conseguiti. Questo è la base della rendicontazione tra politica e amministrazione, per individuare quelli che sono i contributi individuali. La fase di valutazione è fatta anche per individuare le aree nelle quali migliorare.

I limiti del performance management

1. **Effetto sineddoche:** assumere la rappresentazione del tutto tramite l'osservazione di una parte soltanto. È grave perché può distorcere notevolmente i sistemi di management orientandoli verso obiettivi e viste parziali, soprattutto in presenza di sistemi operativi fortemente incentivanti.
2. **Complessità e costi di gestione del sistema:** il desiderio di evitare l'effetto sineddoche può portare a moltiplicare le misure, nel tentativo di minimizzare gli spazi di non rappresentazione

- dei fenomeni. Il risultato è spesso la proliferazione di indicatori specifici ed eccessivamente parziali, con conseguente aumento dei costi di gestione.
3. **Manipolazione delle misure:** si fa riferimento a comportamenti opportunistici, più o meno leciti, volti a distorcere la misurazione.
 4. **Collisioni con le logiche della razionalità politica:** è importante tenere presente che il performance management propone un modello forte di razionalità amministrativa, fondato sulla misurazione e sulla trasparenza, in contesti sociali dominati dalla razionalità politica, che segue invece logiche di raccolta del consenso.

LA GESTIONE DEGLI ACQUISTI PUBBLICI

Nell'UE, le istituzioni pubbliche acquistano beni, servizi e investimenti per circa 1/3 della spesa pubblica, ammontando a circa il 13% del PIL. In Italia, gli acquisti pesano il 10% del PIL e il 21% della spesa pubblica. Si parla di *approvvigionamento* nel caso di beni e servizi, che sono consumi intermedi, ovvero gli input dei processi di produzione che vanno ad alimentare la spesa corrente; di *investimento* per le acquisizioni di beni materiali e immateriali destinati a essere utilizzati per più anni, che vanno ad alimentare la spesa in conto capitale. Le acquisizioni sono necessarie per le IP per far sì che questi possano erogare i propri servizi, andando inevitabilmente ad influenzare l'efficienza (influenza la capacità dell'IP di soddisfare i bisogni dei cittadini) e l'efficacia (ottimizzare l'impiego delle risorse) dell'istituzione considerata. Inoltre, la funzione acquisti è un importante strumento di policy, in quanto può andare ad influenzare il comportamento dei fornitori, andandoli ad introdurre politiche aziendali volte a tutelare la biodiversità, la sostenibilità ambientale e sostenere le persone più fragili.

Le differenze tra acquisti pubblici e privati

Vi sono delle similitudini tra quella che è la funzione acquisti di un'IP e di un'istituzione privata. Infatti, anche nelle imprese si svolgono gare per l'assegnazione di attività che l'impresa promotrice intende esternalizzare, che comporta una successiva fase di valutazione con finalità di confronto competitivo. L'istituzione pubblica si distingue da un'impresa, quando acquisisce fattori produttivi da fornitori esterni, per tre motivi:

- Le pratiche devono essere necessariamente pubbliche e trasparenti
- Persegue l'interesse pubblico
- Utilizza il denaro pubblico
- Esercita potere

La normativa italiana ha introdotto quale principio ordinatore dell'attività di acquisto "il risultato". Secondo il principio del risultato l'attività di acquisto deve essere orientata a perseguire un obiettivo dell'amministrazione, con la massima tempestività e il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo. Il raggiungimento del risultato è funzione del rispetto dei principi di legalità, cioè, seguire la legge, trasparenza, ovvero rendere conoscibili a terzi le proprie azioni, e concorrenza. Concretamente, questo principio si traduce anche nel divieto di discriminazione: le regole e le procedure devono essere conosciute in anticipo da tutti i soggetti coinvolti secondo il principio di pubblicità e trasparenza - non si possono cambiare le regole in itinere. Questo viene svolto per due motivazioni:

- selezionare il fornitore che risulta essere più idoneo;
- promuovere la concorrenza tra fornitori per far sì che presentino l'offerta migliore

Gli elementi che devono essere portati alla conoscenza dei potenziali fornitori sono:

- I motivi di esclusione: intesi come qualsiasi illecito professionale che metta in discussione l'affidabilità e l'integrità del potenziale fornitore
- I requisiti di partecipazione: le caratteristiche tecnico professionali ed economiche necessarie a svolgere lo specifico incarico oggetto del contratto
- Le caratteristiche tecnico funzionali dell'oggetto di acquisto: descrivono l'oggetto da un punto di vista tecnico e delle funzioni che questo dovrà svolgere
- I criteri di valutazione dell'offerta: come si valuterà la proposta del candidato
- La procedura con cui si selezionerà il fornitore e l'offerta

La definizione di regole da rispettare per selezionare in modo trasparente il fornitore è funzionale a utilizzare in modo efficace ed efficiente le risorse pubbliche, ma ha anche degli impatti sulla fase di gestione dell'acquisto. Un contratto pubblico, una volta sottoscritto, è modificabile solo se ricorrono

determinate condizioni previste dalla norma e se non se ne alterano gli aspetti sostanziali. Anche se, generalmente, una modifica del contratto andrebbe a lesionare la concorrenza, in quanto a condizioni diverse un fornitore diverso avrebbe potuto avanzare un'offerta diversa. Le istituzioni pubbliche esercitano un potere negli appalti: questo si verifica sia nella fase di selezione, in cui hanno il potere di definire le regole di partecipazione, sia in fase di esecuzione, dove hanno la facoltà di recedere in qualunque momento dal contratto; mentre il fornitore è obbligato a chiedere l'autorizzazione a recedere. Il fornitore in molti casi non può rifiutarsi di eseguire il contratto, anche in caso di ritardo nei pagamenti, perché l'interruzione di pubblico servizio costituisce un reato.

Il ciclo degli acquisti

Nel ciclo degli acquisti ogni fase è funzionale alla corretta impostazione e gestione di quella successiva. Il concetto di "ciclo degli acquisti" rappresenta una ricostruzione completa, logica e sequenziale delle fasi del processo costituite da:

1. **Programmazione:** costituisce il punto di partenza del processo di approvvigionamento o investimento. Una corretta fase di programmazione è in grado di anticipare i bisogni di modo da rispondervi in modo adeguato nel momento in cui questi si dovessero manifestare. La fase di programmazione ha un'importante valenza sia all'interno dell'ente (per determinare i fabbisogni e pianificare l'attività d'acquisizione) sia verso l'esterno (per indicare le future esigenze dell'ente e di modo che i fornitori si possano preparare in modo adeguato). La fase di programmazione dev'essere alimentata dalla fase di valutazione del precedente ciclo. La fase di programmazione è importante anche sotto il profilo della trasparenza e di contrasto alla corruzione, in quanto rende pubbliche i fabbisogni e le finalità. Deve essere alimentata costantemente dalla fase di valutazione delle forniture, che conclude un ciclo e alimenta quello successivo. Una programmazione efficace avviene su due ambiti. Il primo riguarda il fabbisogno: in funzione della programmazione strategica e finanziaria dell'ente, si identificano i fattori produttivi da acquisire all'esterno. Dalla programmazione del fabbisogno si passa alla programmazione degli acquisti e investimenti, ovvero la traduzione della domanda interna in una richiesta al mercato, con identificazione e contrattualizzazione. La fase di programmazione degli acquisti opera su due livelli: strategico e operativo. A livello strategico si ricollegano gli obiettivi generali dell'ente all'attività d'acquisto. Poi, è possibile definire un piano degli acquisti e una programmazione operativa.
2. **Progettazione:** permette di rispondere a tre domande
 - a. Cosa acquistare? In base al fabbisogno e a come debba essere soddisfatto
 - b. Da chi acquistare? Si definiscono i requisiti di partecipazione
 - c. Come acquistare? Ovvero la scelta delle procedure di aggiudicazione

Definire cosa acquistare presuppone un'analisi dei fabbisogni, che prescinde da un'analisi dei seguenti elementi:

- Obiettivi dell'organizzazione, che traducono le aspettative dei principali stakeholder e bisogni del cliente rispetto a dei problemi individuati
- Fattori interni organizzativi e operativi
- Vincoli interni (selezione programmazione dei fabbisogni, utilizzo delle risorse) e vincoli esterni (normativa da osservare)

In secondo luogo, si deve procedere con un'analisi del mercato volta a comprendere quali soluzioni esso offre

3. **Redazione della documentazione e selezione del fornitore:** la fase di progettazione ha per risultato la redazione della documentazione di gara, ovvero un insieme di documenti che l'istituzione pubblica utilizza per formulare la propria richiesta al mercato. In Italia si parla di "disciplinare" perché quel che concerne la parte procedurale, e di "capitolato d'onori" e di "progetto" per la parte tecnica. La selezione del fornitore si articola in diversi passaggi:
 - a. Sourcing: è funzionale a conoscere i potenziali fornitori
 - b. Qualificazione del fornitore: in cui l'istituzione pubblica verifica la sussistenza di cause di esclusione si verifica l'offerta, eventualmente si tratta e poi si concede il contratto.

Le attività sono formalizzate in procedure, definite a "evidenza pubblica", previste dalla legge. Tali procedure si distinguono per:

- Grado di pubblicità dato alla procedura di selezione - può essere pubblicizzata e resa accessibile a tutto il mercato o affidata direttamente e inviata a dei fornitori già individuati.
- Articolazione della procedura - può avvenire in un'unica fase, in cui l'istituzione pubblica sostanzialmente: qualifica il fornitore, valuta l'offerta e aggiudica; oppure in più fasi distinte.
- Natura dell'offerta, che può essere negoziabile oppure vincolante.

Le possibilità di negoziare e di rivolgersi selettivamente ad alcuni operatori economici sono considerate potenzialmente lesive della concorrenza. Per questi motivi storicamente si è cercato di limitare il ricorso a procedure che prevedono la negoziazione o l'affidamento diretto del contratto.

Le istituzioni pubbliche aggiudicano il contratto all'operatore che ha presentato l'offerta più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto tra qualità prezzo, o del prezzo più basso, o seguendo un criterio di comparazione tra costo ed efficacia. La scelta del criterio di valutazione deve essere coerente all'oggetto del contratto.

La ragione di considerare l'offerta economicamente più vantaggiosa è quella di portare le istituzioni a considerare il costo totale di possesso, *total cost of ownership*, cioè tutti i costi che si manifestano lungo la vita dell'oggetto d'acquisto.

La valutazione del solo prezzo è adatta per beni le cui caratteristiche sono già definite nel mercato.

La valutazione secondo il miglior rapporto qualità prezzo consente di esplicitare meglio gli elementi qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto, spostando in capo al fornitore l'onere di dettagliare l'offerta tecnica.

4. **Gestione del contratto, monitoraggio e valutazione:** la fase di gestione del contratto è fondamentale. Qua si possono effettivamente conseguire obiettivi e risultati fissati. Vi è da un lato un approccio burocratico, che porta a enfatizzare il solo momento procedurale dell'affidamento, dall'altro carenze organizzative e informative.
Questa fase si articola in un complesso di attività che prevedono la gestione:
 - a. Dell'esecuzione del contratto, verificando il rispetto dei livelli di servizio concordati
 - b. Degli aspetti contabili amministrativi
 - c. Delle eventuali modifiche che si rendano necessarie durante la vita del contratto
 - d. Della relazione cliente fornitore, per garantire la buona riuscita del contratto

La funzione degli acquisti nelle istituzioni pubbliche

Tradizionalmente la funzione acquisti nelle istituzioni pubbliche è stata prevalentemente focalizzata sulla gestione delle procedure di affidamento. Secondo un'accezione burocratica, compatibilmente con un'organizzazione a canne d'organo, o a silos, gli acquisti in passato erano gestiti direttamente dalle singole funzioni. Tale assetto generava frammentazione nei contratti e diversità nell'approccio al mercato, ma soprattutto una generalizzata carenza di competenze. Quest'ultimo era dovuto al fatto che, concentrandosi più sull'aspetto formale che su quello sostanziale, si dava maggiore importanza alle competenze amministrative, piuttosto che a quelle di analisi, di compravendita, di ricerca e così via.

In un tentativo di razionalizzazione, le istituzioni pubbliche hanno avviato nel tempo processi di accentramento degli acquisti, creando delle strutture di staff ad hoc incaricate di selezionare e contrattualizzare i fornitori, lasciando in capo agli uffici di linea il compito di definire il fabbisogno e predisporre la documentazione tecnica.

La continua ricerca di economie di scala e di specializzazione ha fatto emergere un ulteriore modello organizzativo degli acquisti, il modello a rete. È possibile identificare tre declinazioni di questo modello:

- Il capofila: dove un soggetto, solitamente quello più grande e strutturato, svolge il ruolo di capofila per gli altri.
- Il consorzio: più istituzioni pubbliche intraprendono un percorso di condivisione di funzioni, tra cui quella degli acquisti.

- Centrale di committenza: prevede la costituzione di un soggetto ad hoc, solitamente da parte di un ente sovraordinato, che opera in favore delle altre istituzioni pubbliche mettendo a disposizione strumenti attraverso i quali potrà svolgere i propri acquisti. Il ricorso agli strumenti di acquisto messi a disposizione della centrale può essere volontario oppure obbligatorio. La centralizzazione, però, dà luogo ad alcune criticità:
 - Rendimenti di scala decrescenti nel tempo
 - Si rischia di creare una situazione in cui un oligopolio della domanda si contrappone a un oligopolio dell'offerta
 - Aumentano i costi di coordinamento e si riduce l'accountability

Strategicamente la funzione degli acquisti dovrebbe presidiare l'intero processo, dall'analisi dei fabbisogni e relativa programmazione, fino alla valutazione del contratto: qui andrebbe compiuta la cosiddetta revisione o razionalizzazione della spesa (spending review).

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

L'evoluzione dell'economia e della società sta contribuendo sempre di più al superamento della distinzione rigida tra pubblico e privato. Questa collaborazione si attua da un lato separando la titolarità della funzione della produzione e di erogazione del servizio, dall'altro coinvolgendo direttamente il privato nel finanziamento degli investimenti. Il coinvolgimento di operatori privati nell'attività è riconducibile all'esigenza di superare tre limiti del sistema pubblico:

1. I limiti della finanza pubblica, che impediscono un'adeguata programmazione di medio e lungo periodo degli investimenti, inducendo ad assumere comportamenti orientati al breve termine.
2. La necessità di integrare con competenze specialistiche le professionalità già presenti all'interno della pubblica amministrazione.
3. La difficoltà all'interno del quadro regolatorio istituzionale attuale di dare risposte al momento giusto in tempi certi alle esigenze dei cittadini.

Il partenariato pubblico privato (PPP) è uno strumento che consente alla pubblica amministrazione di perseguire le proprie finalità istituzionali facendo leva sulle capacità e risorse degli operatori privati con lo scopo di assicurare il finanziamento, la costruzione, la ristrutturazione, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura e/o la prestazione di un servizio.

La Commissione Europea nel Libro Verde del 2004 definisce il PPP come forma di cooperazione tra *pubbliche amministrazioni e imprese*, con le seguenti caratteristiche:

- Durata temporale relativamente lunga
- Parziale o totale copertura dell'investimento attraverso risorse private
- Partecipazione del privato in diverse fasi del progetto
- Allocazione efficiente dei rischi tra pubblica amministrazione e impresa, in relazione agli ambiti del progetto di competenza rispettiva.

La letteratura scientifica distingue una partnership da un contracting out (appalto tradizionale), ponendo l'attenzione sul fatto che in una partnership l'operatore privato co-definisce con il soggetto pubblico le modalità per conseguire un determinato risultato. Nello sviluppare il PPP, possiamo individuare tre macroaree:

1. **Oggetto della partnership:** può avere per obiettivo la realizzazione di un'infrastruttura ex novo (greenfield), oppure la riqualificazione di un asset esistente (brownfield). Le infrastrutture di tipo economico supportano direttamente le attività produttive, mentre le infrastrutture di tipo sociale sono finalizzate ad accrescere il benessere sociale. All'interno delle infrastrutture è necessario includere anche gli investimenti intangibili. I servizi dati in gestione al partner privato possono essere core (l'operatore economico eroga il servizio stesso) oppure ancillari (gestisce i servizi che rendono possibile l'erogazione del servizio stesso).
2. **Funzioni assegnate all'operatore:** il numero di funzioni delegate dipende dal contesto istituzionale organizzativo. Al privato è chiesto di finanziare totalmente o parzialmente l'investimento, ma può anche partecipare nella progettazione, la costruzione, la gestione delle operazioni, la manutenzione o la gestione dell'opera. Una caratteristica del PPP è, infatti, quella di fornire delle soluzioni chiavi in mano in cui il partner privato si pone come interfaccia unitaria del pubblico.

3. **Modalità di remunerazione del privato:** il sistema remunerativo è l'elemento fondamentale di allocazione e trasferimento del rischio. I modelli di pagamento possono essere ricondotti a quattro fattispecie:
- A prestazione (a corpo o misura): tipici degli appalti. Il rischio resta prevalentemente in capo alla stazione appaltante.
 - A tariffa: generalmente è utilizzato quando sono gli utenti a pagare per un servizio prestato dall'operatore privato.
 - Canone di disponibilità: nei fatti un corrispettivo applicato nei contratti a tariffazione. È chiamato a disponibilità in quanto legato alla disponibilità di un servizio secondo determinati livelli di performance.
 - Quota capitaria: in uso nel settore sanitario; all'operatore privato viene riconosciuto un ammontare fisso periodico.

Il funzionamento del PPP

Tre sono gli strumenti finanziari che gli operatori privati possono utilizzare:

1. **Project financing:** prevede che il progetto di investimento sia inglobato in un veicolo societario (la cosiddetta SPV - special purpose vehicle) che ha come unico obiettivo la realizzazione e la gestione del progetto stesso. La SPV è quindi uno snodo di contratti con elevata leva finanziaria che riduce il fabbisogno del più oneroso capitale di rischio. Il PF è noto come operazione flow based, poiché i finanziatori valutano il merito di credito dell'operazione in base alla consistenza dei flussi di cassa previsionali e non sulle caratteristiche dei soggetti che ne prendono parte. I rischi del progetto sono trasferiti all'esterno della SPV attraverso un insieme di contratti e di assicurazioni. Il PF è sicuramente un'operazione caratterizzata da elevati costi di transazione, ma allo stesso tempo è uno strumento molto versatile. Il focus è spostato dalla riduzione del costo del finanziamento al fabbisogno di rispondere in tempi brevi ai bisogni dei cittadini. Inoltre, consente alle amministrazioni di collegare la copertura dell'investimento alle tariffe corrisposte dall'utenza e di ripartire il pagamento dell'investimento su un periodo di tempo molto lungo.
2. **Il leasing:** il leasing è uno schema negoziale che consente a un soggetto, dietro il pagamento di un canone periodico, di utilizzare un bene, mobile o immobile, strumentale all'esercizio della propria attività, con possibilità di riscattarlo al termine del periodo di disponibilità stabilito nel contratto. Nel leasing operativo il canone dipende dall'entità dei servizi e non dalla vita utile del bene.
3. **Il finanziamento corporate:** è generalmente inserito in un contratto di medio lungo termine definito sulla base delle specifiche caratteristiche del soggetto e del merito di credito del debitore. Un operatore privato raccoglie capitale di debito (generalmente è a copertura di un massimo del 50% dell'investimento). A differenza del PF la valutazione del merito di credito viene svolta sui membri del SPV e non sul progetto stesso.

Il trasferimento dei rischi

In un PPP, l'operatore privato attribuisce un valore economico al rischio trasferito. Questo perché normalmente l'IP non ha coscienza dei propri rischi e dei relativi impatti, in quanto le implicazioni non sono immediatamente visibili. Questi sono normalmente distribuiti tra tante voci di spesa e diverse funzioni, ma con un PPP l'operazione è ben circoscritta e visibile e l'operatore economico dispone degli strumenti per quantificare il valore economico del rischio trasferito. L'allocazione del rischio ha anche delle ricadute sul piano giuridico e contabile. Uno dei principali vantaggi è la possibilità di poter contabilizzare fuori bilancio il costo dell'investimento. Lo strumento utilizzato per l'identificazione dei rischi è la matrice dei rischi. I tre rischi caratterizzanti il PPP sono:

- **Rischio di costruzione:** si riferisce a eventi relativi alla realizzazione dell'opera
- **Rischio di disponibilità:** si riferisce a eventi che durante la fase di gestione non rendono disponibile la struttura realizzata o i servizi che devono essere erogati
- **Rischio di domanda:** si riferisce alla variabilità dei ricavi derivante dalla volatilità della domanda del servizio.

I modelli del PPP

Esistono due grandi modelli di PPP: istituzionale e contrattuale.

Il PPP istituzionale prevede che il progetto sia realizzato da un'impresa mista o joint venture, a

capitale pubblico e privato, consentendo all'IP di mantenere un controllo sul progetto. Questo sistema è però entrato in crisi per diverse motivazioni:

- Mancanza di risorse pubbliche per finanziare gli aumenti di capitale;
- Diluizione della partecipazione pubblica;
- Tensione tra soci dovute ad una governance poco chiara o ingerenze politiche nel progetto;
- Scarsa trasparenza nell'allocazione dei rischi tra partner.

Il PPP contrattuale vede la partnership realizzarsi attraverso un contratto siglato dalla pubblica amministrazione con un operatore economico. Rispetto al PPP istituzionale la separazione di pubblico/privato è più netta, dove sono definiti chiaramente ruoli e responsabilità rispettivi. I modelli di PPP possono essere classificati in termini di profondità della relazione di partnership, ovvero il livello di coinvolgimento dell'operatore privato nell'erogazione del servizio, e conseguentemente per il livello di rischio trasferito al partner privato.

Il PPP è un modello di finanziamento e non di privatizzazione, in quanto la titolarità della funzione rimane in capo all'amministrazione pubblica e deve essere esercitata pienamente attraverso la definizione puntuale delle caratteristiche del progetto e il monitoraggio del livello dei servizi erogati. Il successo di un'operazione di PPP, inteso come capacità di conseguire i migliori risultati per i benefici finali alle migliori condizioni, in termini di rapidità della risposta e dei costi, dipende quindi sempre più dall'assunzione del ruolo di project manager da parte delle amministrazioni pubbliche.

Il PPP non deve essere considerato esclusivamente come un modo alternativo di finanziamento, ma soprattutto come uno strumento per consentire alla PA di far leva sulle capacità del mercato.

LA GESTIONE STRATEGICA DELLE PERSONE NELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Giornalmente entriamo in contatto con persone che lavorano nelle IP. Il lavoro nel pubblico ha delle caratteristiche peculiari che lo distinguono dal lavoro privato, che riguardano tutti i lavoratori indipendentemente dal settore di appartenenza e dal grado (che siano dipendenti, ministri, insegnanti, ricercatori...) che vanno a costituire il pubblico impiego. Una delle dimensioni più rilevanti per analizzare il pubblico impiego in un paese è la quota di spesa pubblica destinata ai salari.

Nonostante l'eterogeneità degli impieghi, il lavoro nel settore pubblico ha caratteristiche specifiche che lo contraddistinguono rispetto a quello del privato. A parità di estensione e di intervento dello Stato, diversi fattori possono aumentare o diminuire il numero dei dipendenti pubblici: i sistemi in cui si ricorre maggiormente all'esternalizzazione dei servizi a imprese private avranno un numero minore di dipendenti pubblici. Un secondo elemento di differenziazione tra i paesi nei modelli di pubblico impiego è la sussidiarietà verticale, che determina a quale livello di governo debba essere allocato il personale, nazionale o locale. Un terzo elemento di differenziazione a livello internazionale è la distribuzione tra settori pubblici. Settori legati all'erogazione dei servizi, come la scuola e la sanità, quando di pertinenza del settore pubblico, sono solitamente ambiti di impiego di una parte rilevante del personale.

Una prospettiva storica del lavoro pubblico

Nonostante le diversità dei sistemi amministrativi, si possono identificare alcune tendenze generali di evoluzione del pubblico impiego a livello internazionale.

- La prima tendenza riguarda le misure finalizzate ad armonizzare il lavoro pubblico e privato: il dipendente pubblico esercita nelle proprie funzioni il ruolo di pubblico ufficiale, da cui derivano poteri sovraordinati e responsabilità nei confronti della collettività. Per questo il pubblico impiego è regolato da un ordinamento giuridico speciale, diverso da quello del lavoro privato, volto a tutelare la terzietà della funzione, la trasparenza dei meccanismi di accesso e dei sistemi di carriera e retribuzione. Dopo la Seconda guerra mondiale, con l'aumento della presenza del soggetto pubblico nei vari settori, sono aumentate le funzionalità delle IP, e quindi anche le funzioni dei dipendenti pubblici, che in molti casi si sono ritrovati ad assumere ruoli simili a quelli dei privati. Oggi, infatti, è possibile fare una distinzione tra civil servant (ovvero il dipendente pubblico che può esercitare un potere sovraordinato e che quindi ha potere coercitivo, come un magistrato) e public worker (ovvero un dipendente pubblico che non ha un potere sovraordinato, come un educatore).

- La seconda tendenza di riforma riguarda la progressiva riduzione del numero dei dipendenti pubblici negli enti territoriali. In molti paesi, la riduzione è stata frutto di una crescente esternalizzazione dei servizi pubblici. Sono state usate 3 leve per ridurre i dipendenti pubblici:
 - o Lo strumento della fine anticipata del rapporto di lavoro (ha caratterizzato una minoranza di paesi)
 - o Il blocco del turnover a fronte delle cessazioni per pensionamenti e il congelamento delle nuove assunzioni (usato in modo sistematico in Italia)
 - o Il cambio dell'inquadramento contrattuale dei dipendenti impiegati e processi di privatizzazione che hanno permesso di ridurre contabilmente il volume del personale pubblico, in quanto numerosi dipendenti pubblici sono diventati dipendenti privati.
- Una terza tendenza di riforma include l'introduzione di meccanismi di responsabilizzazione sui risultati. Questi cambiamenti avevano l'obiettivo di migliorare le performance individuali anche attraverso la leva dell'incentivo economico. A questo si è aggiunta la riforma dei percorsi di carriera resi più flessibili e con minori automatismi legati all'anzianità di servizio.
- Una quarta linea di riforma ha riguardato la decentralizzazione delle politiche di gestione del personale: si è generalmente proceduto al trasferimento della gestione del personale da uffici centrali ai singoli dipartimenti locali, al fine di rendere questa funzione più capillare e flessibile (sia per quanto riguarda l'ampiezza che la qualità dei dipendenti a disposizione).
- Una quinta tendenza internazionale di riforma riguarda l'introduzione di misure più flessibili nell'organizzazione e nella gestione del lavoro, introducendo per esempio contratti a tempo determinato e altre forme di collaborazione.

La specificità della gestione del personale nel settore pubblico

Le istituzioni pubbliche sono generalmente organizzazioni labour intensive per cui il lavoro è il fattore produttivo più rilevante per la progettazione dei servizi e la qualità delle performance. Il settore pubblico contribuisce in modo significativo all'occupazione complessiva. La riflessione accademica ha riconosciuto un ruolo importante anche agli *street-level bureaucrats*, ovvero il livello del personale che è a diretto contatto con l'utenza e la cittadinanza. Essi hanno discrezionalità nell'applicare le disposizioni di policy, poiché queste sono fisiologicamente ambigue nell'applicazione al caso concreto.

Alcune caratteristiche distintive della gestione del personale nel settore pubblico includono:

- Le politiche del personale nelle istituzioni pubbliche, che sono state influenzate da considerazioni di policy e di bilancio statale. In periodi di politiche di bilancio pubblico restrittive, sono stati stabiliti i tagli generalizzati e indiscriminati alla spesa per il personale.
- Gli obiettivi multipli e la complessità valutativa: le istituzioni pubbliche perseguono molteplici obiettivi, rendendo difficile l'allineamento della gestione del personale.
- La stretta connessione tra organizzazione e gestione del personale. La pianta organica consentiva di calcolare il livello di spesa per stipendi per il singolo silos e rendeva i percorsi di carriera molto rallentati.
- I vincoli contestuali e la trasparenza: nel settore pubblico sono presenti vincoli giuridici che impongono maggiore trasparenza rispetto al settore privato.

Il ruolo della funzione di gestione del personale e i sistemi gestionali: da amministrazione del personale a gestione strategica

Le già citate riforme a vocazione NPM hanno trasformato anche la funzione del personale, attraverso l'introduzione di pratiche di human resource management, quali:

- Amministrazione del personale caratterizzata da una concezione procedurale e di adempimenti formali della gestione del personale: è basata su regole e procedure per adattare il comportamento delle persone all'organizzazione. La funzione di gestione del personale è spesso isolata dal resto dell'organizzazione
- Gestione del personale contraddistinta dall'introduzione di strumenti operativi e parametri gestionali che cercano di integrare i bisogni dei dipendenti con quelli dell'organizzazione. Si introduce il performance management per allineare il contributo individuale agli obiettivi aziendali, ma si apre anche al coinvolgimento di dirigenti e quadri esterni alla funzione.
- Gestione strategica del personale, che diventa protagonista della realizzazione e revisione delle strategie aziendali. L'enfasi si sposta sulla motivazione e l'engagement dei dipendenti. Posta in staff

al vertice amministrativo, la funzione di gestione del personale è ben integrata alla direzione strategica.

- Gestione outside-in: concentrata sull'integrazione tra organizzazione e ambiente esterno, in cui i dipendenti sono visti come co-costruttori, enfatizzando l'importanza delle competenze specifiche dei dipendenti.

La gestione per competenze diventa centrale, enfatizzando l'acquisizione di nuove competenze da parte dei dipendenti pubblici, attraverso:

1. **Pianificazione strategica**- il ciclo di gestione del personale inizia dalla programmazione dei fabbisogni di personale, ovvero l'identificazione di profili professionali e competenze necessarie per consentire l'efficiente ed efficace perseguimento degli interessi pubblici. Questa non dev'essere solo una mera valutazione quantitativa (ovvero il numero e il costo di dipendenti da assumere basandosi esclusivamente su quelli che sono i dipendenti che se ne andranno in pensione), ma deve considerare una serie di fattori, come la trasformazione digitale, la crescente domanda di servizi pubblici e la scarsità di risorse a disposizione per soddisfarli. In questo contesto, non si può che avere una visione di medio-lungo termine, in modo da collegare quelli che sono i servizi da erogare alle competenze richieste. Alcuni paesi hanno definito a livello centrale un modello unico di classificazione delle professioni e delle competenze richieste nel settore pubblico. Altri paesi hanno adottato un approccio decentrato lasciando alle singole istituzioni la facoltà di sviluppare un proprio modello di classificazione dei profili (utilizzato in Italia), sempre rispettando alcune linee guida fissate a livello centrale.

2. **Reclutamento e selezione** - occorre costruire un brand convincente che segnali all'insieme di candidati le caratteristiche distintive dell'istituzione. L'employer branding si configura come una leva di gestione strategica del personale, fondamentale per accaparrarsi il capitale qualificato e motivato, soprattutto per via della competizione con altre istituzioni (sia pubbliche che private). Nel processo di costruzione di un'identità unica entrano in gioco fattori:

- Vocazionali e valoriali, ovvero legati alla missione che l'istituzione persegue
- Strategici, quanto la singola istituzione ha un vantaggio competitivo rispetto a istituzioni simili pubbliche e private
- Economici, legati ai livelli salariali, alla sicurezza dei posti di lavoro e alle opportunità di carriera
- Relazionali: connessi alla qualità del rapporto con il superiore e i colleghi
- Professionali, legati all'opportunità di applicare quanto appreso nel proprio percorso di crescita
- Contestuali, ovvero attinenti alle caratteristiche dell'ambiente lavorativo

Ovviamente, per far sì che il brand sia attrattivo, è necessario che sia reso credibile all'interno dell'ente, ovvero che sia allineato al clima organizzativo e professionale effettivo.

È possibile descrivere due modelli tipici di selezione:

- Il modello *career based* implica un ingresso nel settore pubblico all'inizio della carriera e il superamento di un concorso pubblico formalizzato. Una volta reclutati, i dipendenti sono collocati nelle posizioni sulla base di esigenze organizzative emergenti, prescindendo dalle loro volontà o talenti. La progressione di carriera avviene tramite meccanismi formalizzati, non strettamente connessi alle prestazioni individuali. Questo meccanismo serve per garantire la fedeltà, la completa socializzazione alla cultura organizzativa esistente, l'allineamento delle competenze e la neutralità della posizione.
- Il modello *position based*, invece, è predominante nei paesi anglosassoni: prevede modalità più flessibili di accesso al pubblico impiego, basate sulle competenze specifiche richieste per ricoprire una determinata posizione. L'ingresso nelle istituzioni pubbliche può avvenire lungo tutto l'arco della vita professionale. L'assenza di meccanismi di progressione basati sull'anzianità favorisce una maggiore flessibilità nella carriera.

Per quanto riguarda la selezione della dirigenza è possibile distinguere due modelli, a seconda del grado di separazione esistente tra livello politico e livello amministrativo:

- Il *merit system*, basato sul merito, prevede che la dirigenza sia selezionata sulla base di criteri imparziali, come la verifica delle competenze in un concorso pubblico. È esplicitamente vietato l'intervento del livello politico. Questo sistema trova il proprio fondamento nel modello

burocratico tradizionale; infatti, una delle critiche principali è il rischio di autoreferenzialità dei dirigenti, in assenza di forme di controllo, tanto più se questi ultimi hanno un contratto a tempo indeterminato, con un orizzonte temporale ben più lungo di un mandato politico (problema principale-agente).

- Lo *spoils system* prevede che il livello politico vincente dalle elezioni nomini su base fiduciaria i vertici del livello amministrativo, con contratti a tempo determinato che non possono superare il tempo del mandato elettorale. Esso ha caratteristiche, vantaggi e svantaggi complementari opposti al *merit system*. Garantisce un pieno allineamento tra politica e dirigenti pubblici, ma può portare a scelte di manager in cui prevale l'appartenenza politica alla competenza professionale. Inoltre, gli orizzonti temporali si esauriscono con il mandato politico, perdendo di vista il lungo periodo fisiologico delle istituzioni.

3. Trattenimento (retention)

Sono di seguito evidenziate alcune direttrici utili a trattenere il personale all'interno delle istituzioni pubbliche:

- Per quanto riguarda la motivazione, questa costituisce sia il contributo che l'individuo può fornire al conseguimento degli obiettivi dell'organizzazione, sia il fondamento della propria crescita professionale che personale. La motivazione del personale in ambito pubblico è composta da elementi motivazionali peculiari:
 - I vincoli finanziari e le pressioni della contrattazione sindacale
 - La prevalenza di mansioni procedurali e amministrative che possono limitare lo svolgimento di attività misurabili, orientate alla produzione di valore pubblico
 - La complessità della misurazione della performance in ambito pubblico

Bisogna anche considerare che ogni persona è diversa, e per sostenere la motivazione bisogna riconoscere le differenze individuali, e quindi usare leve differenziate a seconda dei profili motivazionali diversi. I fattori intrinseci hanno a che fare con il contenuto stesso delle attività che si svolge, mentre i fattori estrinseci sono riferiti a forme di incentivazione esterne (come premi monetari o simbolici). La motivazione pro-sociale riguarda il bisogno degli individui di contribuire con il proprio lavoro all'interesse della propria comunità (*public service motivation*). Dato il particolare profilo motivazionale dei dipendenti pubblici, le ricompense esterne possono comprometterne la motivazione, generando un effetto di spiazzamento. Un ruolo primario lo ha anche la capacità dei dirigenti di essere leader. Per leadership pubblica s'intende l'insieme dei comportamenti, abilità, tratti personali e competenze che caratterizzano non solo i manager, ma anche i civil servant che si ritrovano a gestire delle persone. L'orientamento alla collaborazione risulta essere un elemento caratteristico, che comporta la necessità di gestire persone al di fuori della propria amministrazione e far incontrare interessi divergenti.

- La retribuzione - le politiche di retribuzione nelle amministrazioni pubbliche sono frutto di due fattori:
 - La congiuntura economica che influenza la capacità di spesa pubblica
 - Le politiche aziendali, ovvero le scelte compiute da ogni singola amministrazione. Le politiche aziendali possono influenzare l'allocazione della parte accessoria dello stipendio. Per i dirigenti, la parte variabile può superare la componente fissa, detta anche *tabellare*, e si compone principalmente della retribuzione di posizione (sulla base di criteri che variano sulla base dell'ente come il numero di persone supervisionate) e della retribuzione di risultato (è legata ai risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati).
- La valutazione delle performance individuali: i sistemi di misurazione sono riconducibili a due categorie:
 - Amministrative, utilizzate per supportare tutte quelle decisioni che hanno conseguenze organizzative sui dipendenti; dove l'attenzione è posta sulla comparazione tra i livelli di performance raggiunti da diversi dipendenti
 - Formative o di sviluppo, orientate allo sviluppo e alla crescita professionale dei dipendenti. Il focus è sull'identificazione dei punti di forza e di debolezza di ciascun individuo.

- Percorsi di carriera: nella pubblica amministrazione italiana tutto il personale non dirigente è classificato in aree che corrispondono ai livelli omogenei di conoscenze, abilità e competenze professionali. Esistono due tipologie di progressioni:
 - Di tipo economico, quando gli incrementi di stipendio avvengono pur rimanendo all'interno dello stesso inquadramento
 - Di carriera: tra le aree, quando, dopo una selezione comparativa, avviene il passaggio all'area immediatamente superiore.

LA GESTIONE DELL'INNOVAZIONE E DEL CAMBIAMENTO NELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

L'innovazione nel settore pubblico e in quello privato

L'innovazione può riguardare un prodotto, un servizio, le procedure amministrative, la governance di un settore pubblico, e così via. I processi innovativi sono difficili a causa della naturale tendenza di individui e organizzazioni a replicare i comportamenti storici a cui corrispondono strutture di potere consolidate. La difficoltà nell'innovare è particolarmente evidente nelle istituzioni pubbliche, perché, modificare i servizi esistenti, genera squilibri tra gli interessi tutelati. L'innovazione attiva processi di riallocazione del valore pubblico prodotto e riattiva il ciclo politico di negoziazione e allocazione dei costi sociali e dei benefici tra le parti legittimamente in competizione tra loro. Inoltre, nelle istituzioni pubbliche l'innovazione può riguardare l'ente al suo interno o, all'esterno.

Le innovazioni che partono dall'interno sono generalmente la conseguenza a dinamiche di contesto di natura politica, economica, sociale, ambientale e climatica. Ci sono alcuni fattori che vanno ad influenzare il processo innovativo all'interno delle IP. Si è assistito a un progressivo declino della legittimazione della fiducia della cittadinanza nei confronti delle istituzioni. La globalizzazione economica e politica ha richiesto alle istituzioni pubbliche di adattarsi ad un contesto internazionale e di agire in maniera meno domestica, attenta alle interdipendenze internazionali. Infine, la presenza di nuove tecnologie ha imposto alle istituzioni pubbliche di ridefinire le proprie attività per rispondere ai nuovi bisogni della cittadinanza e degli altri stakeholder con cui interagisce. È possibile identificare alcuni tratti comuni:

- Decentralizzazione delle funzioni e delle responsabilità, per garantire maggiore vicinanza tra bisogni e risposte
- Maggior orientamento alla produttività: equilibrio tra migliori servizi e contenimento dei livelli di prelievo fiscale
- Introduzione di nuove forme di gestione dei servizi pubblici, per accrescere il livello di specializzazione degli erogatori o la massa critica della popolazione servita
- Orientamento al servizio, per recuperare legittimazione e migliorare il rapporto con la cittadinanza
- Valorizzazione di logiche di coproduzione con gli utenti, di codecisione con gli stakeholder
- Accountability e trasparenza sui risultati

Differenza tra l'innovazione in ambito pubblico e privato

Per le imprese private l'innovazione è una condizione necessaria per la sopravvivenza sul mercato. Questa relazione, tra la sostenibilità di lungo periodo e la capacità di innovarsi, nelle amministrazioni pubbliche è quantomeno **indiretta**, perché la loro sopravvivenza di lungo periodo è garantita innanzitutto dalla legittimazione politico istituzionale, anche se quest'ultime devono comunque cambiare per adattarsi al contesto e rispondere ai bisogni dell'utenza.

Un primo elemento di differenziazione riguarda la libertà di azione di cui godono imprese e istituzioni pubbliche: quest'ultime sono soggette a regole dettagliate che ne stabiliscono i vincoli alle attività, gli obiettivi e i meccanismi di funzionamento.

Altra differenza è che, sebbene nelle IP si vadano a fissare degli obiettivi molto ambiziosi, il non raggiungimento non sempre ha delle conseguenze drastiche (come l'eliminazione del progetto), portando alla concorrenza di progetti nuovi e vecchi, con un aumento dei costi.

Inoltre, all'assenza del prezzo di cessione dei prodotti corrisponde l'assenza o la debolezza delle dinamiche concorrenziali. Per ovviare a questa carenza di incentivi all'innovazione, il settore pubblico

ha fatto ricorso a sistemi di quasi mercato, in cui gli utenti fossero in grado di scegliere tra più operatori.

Gli incentivi economici e di carriera per le persone che lavorano nel settore pubblico spesso non sono paragonabili a quelli offerti ai manager nelle imprese. Il livello amministrativo nelle istituzioni pubbliche è soggetto a meccanismi di responsabilità diversi: non sono presenti azionisti a cui bisogna rispondere, ma ci sono molti stakeholder sfavoriti dalla discontinuità.

La scelta degli indicatori per misurare le performance delle innovazioni è critica nel settore pubblico e raramente può limitarsi a misure finanziarie come il ROI.

È profondamente differente la natura del fallimento dell'innovazione: nelle istituzioni, dato che in gioco vi sono risorse pubbliche, il fallimento di un'innovazione è associato allo sperpero di risorse collettive piuttosto che a un'occasione di apprendimento. L'interpretazione del fallimento è intrinsecamente legata all'avversione al rischio.

Definire l'innovazione

L'innovazione è un particolare tipo di cambiamento in un'istituzione, riassumibile in tre caratteristiche:

1. **Elemento di novità relativa**, ovvero una discontinuità rispetto al passato. Inoltre, il cambiamento può rappresentare un'innovazione in un contesto, ma non in un altro.
2. **Effettiva implementazione**
3. **Risultati tangibili**.

È importante distinguere l'innovazione da altre nozioni quali il cambiamento, l'invenzione o la riforma, delle quali è di seguito indicata la rispettiva definizione:

Cambiamento	Crescita, evoluzione o sviluppo di uno o più elementi che caratterizzano l'azione delle istituzioni pubbliche. Si caratterizza per continuità rispetto al passato.
Innovazione	Implementazione di idee già esistenti, non ancora adottate in una determinata istituzione o contesto. Implica una discontinuità rispetto alle azioni precedenti
Invenzione	Rappresenta la generazione di nuovi concetti. Si intende una soluzione nuova e originale di un problema
Riforma	L'insieme dei cambiamenti apportati a un'istituzione nel suo complesso con l'obiettivo di migliorarla

L'innovazione, all'interno di un'IP può essere fatta per obiettivi di tipo istituzionale (necessità di adottare i propri assetti al contesto dinamico e globalizzato nei quali gli Stati partecipano), politico (funzionale alla generazione del consenso) o gestionale (per aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'operato dell'IP).

Ne esistono quattro tipologie rispetto all'oggetto del cambiamento. Esso può essere:

1. Di prodotto o servizio, ovvero concernente innovazioni nel portafoglio di offerta di servizi e prodotti.
2. Di processo, ovvero relativo a innovazioni nel modo in cui i prodotti servizi sono progettati ed erogati
3. Di sistema, circa innovazioni che derivano dal contesto in cui i servizi sono creati ed erogati
4. Di paradigma, che ambisce a cambiare la mission istituzionale.

È possibile, inoltre, distinguere le innovazioni per estensione e profondità degli interventi:

- Innovazione incrementale, risponde a una logica di modifiche al margine, che avvengono in maniera sequenziale. I cambiamenti incrementali richiedono una sommatoria nel tempo di molteplici scelte coerenti tra loro, affinché si generi un cambiamento significativo. Un particolare tipo di innovazione incrementale viene definito di make-up, ovvero che hanno un effetto solo nel breve termine e limitato nella scala.
- Innovazione radicale, che improvvisa rispetto al passato e riguarda la creazione di nuovi servizi o la trasformazione complessiva del modo in cui i servizi sono erogati: determina strutturalmente grandi dibattiti collettivi e notevole resistenza al cambiamento

Maggiore è la ricerca di condivisione degli obiettivi e delle modalità di gestione del processo di cambiamento, maggiori sono le probabilità che lo stesso si realizzi. È chiaro come le innovazioni radicali necessitino di una leadership politica solida e delle istituzioni credibili che siano in grado di

implementarle, altrimenti l'unica alternativa risulta essere quella dell'innovazione incrementale.

La consapevolezza dei diversi stakeholders che si devono soddisfare, delle caratteristiche dell'innovazione e la necessità d'interiorizzare gli stimoli esterni, dovrebbe stimolare l'adozione di un approccio strategico e partecipato al processo di innovazione.

Per quanto riguarda i soggetti che possono essere coinvolti nel processo di innovazione, troviamo:

Soggetti esterni	Soggetti interni
L'ente sovraordinato (EU, Stato o Regione) Es. Legge di riforma o nuove policy (es. passaggio a mezzi di trasporto elettrici)	Una componente politica di un'istituzione pubblica (giunta, presidente/sindaco, assessore, consiglio) Es. Indirizzo del Consiglio Comunale per attivare un servizio di trasporto per le scuole
Advocacy esterna (es. associazioni di volontariato, associazioni di utenti, comitati)	Dirigenti (processo top-down)
Compagne di stampa o mediatiche e pressioni dell'opinione pubblica anche tramite social media.	Dipendenti (processo bottom-up)
Un network o associazioni di enti	

A prescindere dal soggetto promotore, ogni processo implementativo comprende le seguenti fasi.

1. **Conoscenza**, in cui l'agente innovatore si rende conto dell'esistenza di un bisogno non soddisfatto e ha un'idea di come soddisfarlo nella pratica
2. **Costruzione della rete di alleanze** interne ed esterne con gli stakeholder, per godere del necessario consenso e raccogliere fattori organizzativi.
3. **Incubazione e prototipazione**: l'innovazione è testata su scala ridotta
4. **Implementazione e diffusione dell'innovazione**
5. **Valutazione dei risultati**, che riguarda la rendicontazione agli stakeholder e la legittimazione politica dell'innovazione

Il processo di implementazione può avvenire mediante diversi approcci. Un modello tradizionale, che si pone come obiettivo il mantenimento delle relazioni e degli equilibri esistenti tra sistema politico, istituzionale e l'economia di mercato -> innovazione connessa ai cambiamenti legislativi. Un modello orientato al servizio e alla modernizzazione, che si focalizza sui processi interni e sulla capacità di rispondere ai bisogni in una prospettiva che è incentrata sull'ottimizzazione del processo produttivo ed erogativo (NPM). Un modello orientato alla cittadinanza che si pone come obiettivo il miglioramento del valore generato dal servizio pubblico, attraverso un'interazione costante con tutti gli attori del proprio ambiente (governance).

Le fisiologiche barriere all'innovazione: le forme di resistenza al cambiamento

Borins identifica tre macrocategorie di barriere cambiamento:

1. Barriere presenti nell'**ambiente esterno**, riconducibili innanzitutto alla legittimazione di cui godono le istituzioni presso i propri stakeholder: l'innovazione potrebbe modificare lo status quo sfavorendo alcuni
2. Barriere nell'**ambiente politico**, presenti nell'opposizione politica, così come nei vincoli legislativi o normativi. La ricerca del consenso nella platea più ampia possibile potrebbe far prediligere una visione di breve termine da parte di chi governa, basata su cambiamenti incrementali minimi, che difficilmente possono avere impatti sull'efficacia organizzativa e sociale
3. Barriere originate all'interno dell'**ambiente organizzativo**: ostacoli originati dalla cultura e struttura organizzativa ed atteggiamenti ostili o scettici. Si possono manifestare barriere come la difficoltà a mantenere la motivazione nel personale coinvolto.

Generare valore pubblico grazie all'innovazione

Il miglioramento della performance del settore pubblico è l'obiettivo di tutti i processi di innovazione intrapresi dalle amministrazioni pubbliche. Le innovazioni finalizzate a modificare il funzionamento di una funzione aziendale, un'area o una componente della catena del valore, producono effetti in termini

di efficienza; mentre le innovazioni finalizzate alla gestione integrata dei servizi hanno forti impatti sull'efficacia: possono accrescere il valore del servizio percepito da parte dei cittadini. Infine, le innovazioni finalizzate alla trasformazione delle relazioni con l'ambiente esterno e alla partecipazione democratica consentono all'amministrazione pubblica di conoscere gli interessi dei propri stakeholder.

L'INNOVAZIONE DIGITALE NELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE E LE SMART CITY

L'innovazione è un processo di profondo cambiamento di un'azienda, che può riguardare i modelli produttivi e organizzativi, le caratteristiche dei servizi e le forme d'interfaccia degli utenti. Questo può essere fatto introducendo nuovi modelli di servizio, nuove competenze tra i lavoratori, nuove forme d'incentivazione e l'esternalizzazione di alcuni servizi, ma pilastro portante è la digitalizzazione, che fa leva sulle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT), che può riguardare i servizi interni dell'ente, e quindi essere volta alla trasformazione delle modalità di erogazione dei servizi pubblici, oppure il territorio governato dall'ente, interessando quindi i processi di produzione e consumo di imprese e cittadini.

E-Government: cos'è e perché è rilevante per le istituzioni pubbliche

L'e-government viene inteso come l'attitudine a utilizzare in maniera sistematica la leva delle tecnologie ICT per sviluppare strategicamente le istituzioni pubbliche. Lo sviluppo delle tecnologie ICT è finalizzato a quattro macro-obiettivi:

1. **Efficienza dei processi produttivi:** l'adozione di adeguati strumenti informatici favorisce l'aumento dell'efficienza produttiva
 - a. All'interno di una singola unità organizzativa, rendendola più efficiente, sicura e veloce
 - b. Tra diverse unità organizzative di uno stesso ente: favoriscono il miglior coordinamento delle relazioni tra le diverse unità e dipartimenti di una stessa organizzazione
 - c. Tra le istituzioni, tramite l'ingegnerizzazione dei processi interistituzionali

L'innovazione su ciascun livello crea degli effetti positivi per altri livelli, non essendo però condizione sufficiente a generare l'innovazione. Da un lato, le procedure vengono regolate da processi strutturati e controllati informaticamente, rendendo il modello burocratico ancora più rigido. Dall'altro, l'automatizzazione rende più difficile gestire le eccezioni o le situazioni fuori standard.

2. **Supporto ai processi decisionali:** essi sono favoriti anche dalla disponibilità di dati collegati a una certa decisione, ottenuti tramite la pervasività delle tecnologie a tutti i livelli istituzionali, all'interoperabilità dei sistemi (possibilità di poter condividere con altri enti e istituzioni pubbliche i dati raccolti da una di queste) e all'integrazione informatica. Le istituzioni pubbliche sono tra i principali generatori di big data, in quanto raccolgono ed elaborano dati su tutti i cittadini. La produzione di questi dati fa parte strutturalmente dalla missione delle istituzioni pubbliche e non comporta quindi dei costi aggiuntivi rispetto alla loro attività ordinaria. Ma l'utilizzo delle tecnologie permette di produrre ed elaborare più velocemente questi dati, fornendo agli organi decisionali (magari per definire gli aspetti prioritari) ed ai singoli cittadini (per comprendere il proprio stato di salute e di reddito per fornire un servizio che risponda in modo più accurato alle esigenze) un supporto migliore e più rapido. Infine, fornisce alle Regioni una mole di informazioni che permette un'adeguata programmazione dell'attività per rispondere in modo tempestivo e adeguato con i bisogni dei cittadini. La potenzialità di conoscenza delle situazioni individuali pone problemi rilevanti in tema di tutela della privacy, dei poteri istituzionali che hanno accesso a queste informazioni e della loro possibilità di utilizzo. Nella ricerca di equilibrio inerente alla tutela della privacy, si cerca di chiedere alla persona stessa l'autorizzazione all'incrocio dei suoi dati.
3. Le tecnologie ICT possono essere uno strumento efficace per **agevolare la partecipazione democratica:**
 - a. Facilitando l'accesso condiviso alle informazioni in tempi brevi a una pluralità di stakeholder
 - b. Dialogando anche in remoto
 - c. Attivando processi di raccolta di opinioni o di voto in remoto (*e-democracy*)

Per svolgere questa funzione è importante adottare strumenti e architetture informatiche adeguate a produrre informazioni rispondenti ai reali fabbisogni informativi. Anche a questo livello esistono due tipologie di rischi:

- La capacità e la diffusione di strumenti ICT non è equamente distribuita tra i cittadini

- Il lavoro di selezione, analisi, sintesi e redazione dei big data avviene da parte di tecnostutture che agiscono sotto l'indirizzo del vertice istituzionale, ovvero dell'organo politico in quel momento maggioritario. I dati potrebbero essere elaborati al fine di far emergere una determinata situazione. Per ovviare a questa forte criticità è possibile rendere pubblici anche i big data originali in forma anonimizzata.

4. **Sviluppo di servizi e interfaccia digitali:** nel settore pubblico si utilizza l'espressione *virtual state* quando nelle istituzioni è minima la presenza di carta, poiché le informazioni viaggiano e sono archiviate su supporti digitali, permettendo all'utente anche l'accesso in remoto ai servizi e alle pratiche pubbliche. Anche in questi cambiamenti esistono dei rischi rilevanti.
- a. Le modalità di interfaccia con gli utenti si basano su piattaforme tecnologiche che privilegiano alcuni segmenti di cittadini. Si usa l'espressione *digital divide* per qualificare le differenze di competenze e accessibilità all'uso delle tecnologie tra i diversi cluster sociali.
 - b. Un ruolo chiave è giocato dalla "multicanalità", ossia l'utilizzo contemporaneo di diversi canali per rispondere simultaneamente alle esigenze di innovazione e di tutelare gli utenti più deboli. La multicanalità, però, può determinare nel breve periodo un significativo aumento di costi, perché bisogna aggiungere il costo del mantenimento dei canali tradizionali e garantire un livello di qualità comune per il servizio offerto.

È possibile distinguere 3 livelli di maturazione nei processi di innovazione nelle diverse nazioni o nelle singole istituzioni:

- c. Tradizionali: che hanno adottato sporadicamente innovazioni ICT, in modo disorganico e non pianificato
- d. Le istituzioni che hanno sistematicamente aggiunto uno strato tecnologico, senza però rigenerizzare i processi produttivi e le caratteristiche dei servizi
- e. Le istituzioni che hanno sistematicamente usato l'innovazione

Politiche a favore della trasformazione digitale

Nel corso dell'ultimo ventennio, svariate politiche di innovazione sono state attivate a livello di sistema, sia in ambito comunitario, sia in quello italiano, con l'obiettivo di promuovere il cambiamento e favorire l'innovazione digitale.

- Nel 2012, in Italia, era stato approvato e finanziato un piano sistematico di sviluppo delle ICT nelle istituzioni pubbliche.
- 2014-2020: Il principale piano strategico che ha reso efficace tale Agenda, ovvero il Piano Crescita Digitale, è stato successivamente pubblicato nel 2015.
- Nel 2019 è stato istituito il Dipartimento per la trasformazione digitale, incaricato di coordinare le azioni del Governo finalizzate alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale.
- Nell'aprile 2021, con il PNRR, il governo italiano ha approvato "Italia digitale 2026", il piano strategico per una piena connettività del Paese, a cui sono stati destinati oltre 13 miliardi, di questi, 6.74 mld sono finalizzati alla digitalizzazione della PA.

L'innovazione delle città e dei territori: le smart city

Le città esercitano un ruolo fondamentale nell'attuazione degli obiettivi strategici delle politiche pubbliche territoriali, il cui fine ultimo è garantire migliori condizioni qualitative della vita urbana.

Appare evidente che uno degli elementi caratterizzanti il concetto di smart city è quello di contemperare diversi ambiti. Le comunità urbane moderne sono da considerarsi ormai come l'insieme di una molteplicità di ambiti interdipendenti tra loro, come una rete dinamica di funzioni interconnesse.

Sono molteplici le definizioni di smart city che si sono andate a sviluppare nel corso del tempo.

Una prima definizione pone al centro degli elementi caratterizzanti delle smart city la componente tecnologica come connessione tra i servizi del cittadino, in quanto l'uso di ICT di sistema permette la creazione di un substrato infrastrutturale e di servizio di una città più intelligente, interconnessa ed efficiente. Questo è facilitato dal fatto che, essendo la città un sistema di sistemi sono molteplici le

occasioni di introdurre meccanismi digitali reattivi ed intelligenti, capaci di massimizzare la performance di ogni elemento di sistema grazie ad efficaci integrazioni.

Una seconda definizione ha un forte orientamento allo sviluppo sostenibile e all'uguaglianza distributiva -> è necessario avere delle infrastrutture (tradizionali ed innovative) integrate in grado di aumentare l'efficienza economica e politica, garantendo uno sviluppo economico sostenibile, sociale (soprattutto in termini di partecipazione) e culturale, con particolare attenzione ai temi sociali (di modo da aumentare la qualità della vita).

Un terzo filone vede centrale il processo di coordinamento tra gli stakeholders e di interoperabilità tra i sistemi e dei sistemi di policy delle città (trasporti, sicurezza, salute...).

Un quarto filone pone al centro il vivere del cittadino. La smart city si deve focalizzare sulla smartness del cittadino e delle comunità e sull'orientamento al loro benessere e alla qualità della vita e si deve incoraggiare i processi che rendono le città importanti per i cittadini e che possono sostenere le diverse attività.

Le caratteristiche di una smart city

Basandosi sul lavoro dell'european Smart City Project promosso dal Parlamento europeo, le smart city presentano 6 caratteristiche fondamentali:

1. **Smart Governance** - si intende un approccio più partecipato alla definizione di politiche e alla gestione della città. L'obiettivo è duplice: rendere i cittadini più consapevoli nella pianificazione urbana e coordinare il più possibile le istituzioni pubbliche con le imprese private e con le varie forme di organizzazioni del terzo settore. Lo strumento principale per l'adozione di un approccio di smart governance è lo sviluppo di una piattaforma di connessione ICT.
2. **Smart and Sharing Economy** - si intende lo scambio fisico e virtuale di beni, servizi e conoscenza. Risultano di particolare rilevanza i modelli di sharing economy, fondati sulla condivisione tra più consumatori di uno stesso asset per massimizzarne la saturazione e ridurre la capacità produttiva inutilizzata. Nei modelli di sharing economy si passa da un modello di consumo basato sull'acquisto e la proprietà dei beni, a modelli di consumo basati sull'esclusivo utilizzo di un bene quando serve davvero. Questo modello risulta essere meno costoso e più comodo per l'utente rispetto ad un modello basato sulla proprietà, perché paga il bene solo per l'utilizzo effettivo del bene e non paga per il periodo di non utilizzo. Per le istituzioni pubbliche i vantaggi sono rappresentati dal minore periodo di non utilizzo dei propri assets, ma anche incentivare le imprese a scegliere delle alternative più sostenibili rispetto ai modelli basati sul consumo di massa e la diffusione di una cultura di condivisione di beni e servizi. Dall'altro lato, però, vi è anche la possibilità che nascano nuovi monopoli, ci sono i rischi connessi alla tutela della privacy e la necessità di istituire nuove regole. Concetti chiave sono quindi la sostituzione del concetto di proprietà con quello di accesso, la maggiore flessibilità e possibilità di scelta lasciata al consumatore e l'eliminazione di intermediari nelle transazioni, in quanto si vanno a diffondere dei modelli peer to peer.
3. **Smart Mobility** - si promuove un sistema di trasporto più sicuro, più sostenibile ambientalmente che è articolato in trasporti pubblici e privati, basato su mezzi pubblici, piste ciclabili e percorsi pedestri avendo come priorità l'utilizzo di mezzi non inquinanti, facilmente accessibili ai cittadini, anche sfruttando piattaforme ICT.
4. **Smart Environment** - si basa sulle energie intelligenti con fonti rinnovabili; misurazione, controllo e monitoraggio dell'inquinamento; riqualificazione di edifici e di aree dismesse; diffusione di green buildings; pianificazione urbana sostenibile.
5. **Smart People** - ci si riferisce alla capacità dei cittadini o, meglio, di tutto il capitale umano presente nel territorio urbano (comprendente istituzioni pubbliche e private), di sviluppare una conoscenza e un modo di agire e pensare coerente con gli obiettivi di sostenibilità, qualità diffusa e sviluppo socioeconomico equo. Riguarda la diffusione di capacità di utilizzo delle nuove tecnologie e dei nuovi servizi ad essi connessi.
6. **Smart Living** - si intende lo sviluppo di uno stile di vita sano e sicuro all'interno di una città che sia stimolante a livello culturale e sociale. Le tecnologie permettono di monitorare l'offerta culturale e sportiva di una città, facendo conoscere alla policy maker i gap di offerta o gli strati sociali poco coinvolti.

La forza dell'approccio della smart city è da ricercare nel fatto che queste sei caratteristiche sono estremamente interdipendenti.

Le tecnologie bridging che permettono la connessione tra le reti di infrastrutture, servizi e utenti sono decisive per la creazione di un ecosistema integrato navigabile. In particolare, risultano decisivi i due elementi:

- Il substrato informatico di connessione tra tutte le reti di infrastrutture e di servizi
- L'internet of things, ovvero una rete di apparecchiature o dispositivi, diversi dai computer, connessi ad Internet. L'IoT permette di raccogliere informazioni di un singolo utente o asset, mentre il substrato tecnologico sottostante garantisce la circolazione di queste informazioni.

PARTE III - COME E CON CHI INTERAGISCONO LE ISTITUZIONI PUBBLICHE?

LE RELAZIONI TRA ISTITUZIONI PUBBLICHE

I singoli territori e le loro variabili socioeconomiche e ambientali sono interdipendenti. L'esistenza delle interdipendenze genera nei territori reciproche esternalità negative e positive, che non sono limitate ai confini amministrativi. Le interdipendenze non sono causate solo dalla vicinanza geografica, ma anche da una serie di processi culturali e politici che possono connettere territori anche distanti tra loro. Fenomeni come la globalizzazione, i flussi turistici e le migrazioni non fanno altro che velocizzare questo processo. Queste interdipendenze sono strutturali e quindi non eliminabili tramite atti normativi, ed è necessario governarle rapportandosi sia orizzontalmente, con istituzioni simili ma responsabili di territori limitrofi o di pari livello di governo ma con competenze complementari; sia verticalmente, con istituzioni che rappresentano un livello di governo diverso.

L'attuale processo di evoluzione dei sistemi pubblici aumenta il numero delle istituzioni con cui è rilevante coordinarsi. Ulteriore elemento di complessità è costituito dall'aumento e dal rafforzamento dei cosiddetti corpi sociali intermedi (imprese, mass-media, associazioni): essi frammentano il potere di influenza sulle variabili socioeconomiche rilevanti.

Riconoscere e organizzare le interdipendenze per creare valore: la nascita e la gestione delle reti

L'organizzazione e il governo delle interdipendenze contribuiscono alla costruzione di reti considerate "di pubblico interesse". Una rete di pubblico interesse può essere definita come un insieme di istituti giuridicamente autonomi, pubblici o privati, con distinti soggetti economici, caratterizzati da interdipendenze organizzate, con la finalità di generare valore in un sistema distribuito tra i diversi nodi, in modo soddisfacente per tutti. Gli elementi distintivi delle reti sono:

- La presenza di una pluralità di istituti pubblici o privati titolari di un proprio patrimonio, dotato di un centro decisionale per la propria gestione (soggetto economico).
- Interdipendenze tra i nodi, che possono essere osservate da due punti di vista: analitico interpretativo (ovvero studiate per comprenderle) oppure normativo (ovvero studiate per definire politiche e interventi per meglio organizzarle).
- Le interdipendenze sono organizzate. L'organizzazione può essere formale, cioè, basata su sistemi strutturati, oppure informale, cioè, basata su un'implicita condivisione sociale e culturale.
- La capacità di distribuire equamente tra i nodi il valore aggiunto generato: riguarda l'equilibrio tra contributi e ricompense che ogni nodo scambia con la rete. Qui risulta determinante l'equità percepita dei singoli nodi.

Gli elementi critici nella costruzione e gestione delle reti sono:

- La capacità dei nodi di essere in grado di leggere e interpretare le interdipendenze
- La percezione di una distribuzione equa del valore aggiunto generato dalla rete

Le IP giocano un ruolo importante nella costruzione di reti pubbliche quali naturali creatrici e promotrici. Questo perché esse devono tutelare l'interesse pubblico (più facile da raggiungere quando vi è il contributo di un numero maggiore di istituti), hanno strutturalmente una prospettiva di m/l periodo (coerente con la durata delle reti) e dispongono di adeguate risorse per incentivare i membri esterni a parteciparvi. Il ruolo che un'IP può ricoprire riguarda:

- Promotore e gestore primario della rete (perno)
- Partecipante alla rete in condizioni paritetiche rispetto agli altri soggetti (nodo)
- Aderente, che segue le politiche concertate
- Ostacolante attivo o passivo

La cessione di prerogative di governo e il capitale sociale

Per far nascere una rete occorre che i singoli nodi cedano alcune prerogative di governo a una meta organizzazione, cioè a un'organizzazione sovraordinata creata ad hoc dai partner. Cedere gradi di autonomia e di potere non è prerogativa di tutti, ma in alcuni casi questo tipo di decisione costituisce una precisa scelta strategica di posizionamento interistituzionale e un atteggiamento razionale -> la creazione di una rete non dipende solo da opzioni valoriali o ideali, ma anche da una consapevolezza razionale dei vantaggi. Un esempio classico di questi vantaggi è la creazione di economie di scala ed esperienza, dato che singolarmente le istituzioni potrebbero far fatica a raggiungere il bacino di utenza necessario.

Un driver importante per la cessione di prerogative di governo e per il funzionamento delle reti è il capitale sociale. Esso può essere definito come *l'esistenza di legami di fiducia e norme di reciprocità che facilitano l'interazione sociale*.

Il capitale sociale favorisce la cessione di prerogative di governo, in quanto influisce sulla fiducia nel comportamento simmetrico degli altri nodi: esso diviene tanto più alto quanto più intense e numerose sono le esperienze di collaborazione positive. La presenza di alcuni nodi promotori del vantaggio competitivo di rete può quindi essere una risposta all'iniziale carenza di capitale sociale diffuso.

La cessione di prerogative di governo alla rete, però, non è totale. I singoli nodi recuperano infatti parti delle prerogative di governo cedute, in quanto partecipano al governo della meta organizzazione. Infine, un elemento fondamentale per la creazione di un capitale sociale è l'equa distribuzione di valore aggiunto, la quale è alimentata dalla presenza di meccanismi di regolazione che costruiscano un equilibrio tra contributi e ricompense -> non è semplice per via della presenza di fisiologiche tensioni tra i differenti criteri, ma, se dovesse essere accettato, crea credibilità alla rete e senso di appartenenza alla stessa.

Le tipologie di reti di interesse pubblico

Per classificare le reti di pubblico interesse è significativo utilizzare una pluralità di variabili di indagine:

- La natura e i fini istituzionali dei diversi soggetti coinvolti - le istituzioni partecipanti a un network di interesse pubblico possono appartenere a classi diverse: possono essere istituzioni pubbliche locali, nazionali o internazionali, oppure aziende profit o non profit. Coerentemente, ciascuna di esse avrà differenti fini istituzionali.
- La numerosità e la frammentazione delle istituzioni coinvolte - la numerosità e la frammentazione degli attori coinvolti determinano la quantità di relazioni necessarie per generare un orientamento condiviso, i costi e le difficoltà di governo complessivo
- L'intensità delle prerogative di governo esercitabili dalle istituzioni pubbliche, che può essere molto differenziata
- I contenuti degli scambi fra i nodi e il loro livello di interdipendenza - l'incidenza e la rilevanza dello scambio di rete rispetto ai processi produttivi dei singoli nodi della rete stessa determinano il coefficiente di dipendenza reciproca, il quale innesta circoli virtuosi o viziosi a seconda dell'efficacia e del consenso del meccanismo di connessione.
- Il capitale sociale e la storia delle reti, che influenzano la potenzialità dei territori stessi di riprodurre forme di coordinamento.

Spesso nelle reti di pubblico interesse non vi possono essere precise gerarchie tra i nodi, perché ogni istituzione rappresenta un interesse legittimo, non comprimibile. Inoltre, su una singola decisione possono intervenire più soggetti, rendendo più complicata l'identificazione dei contributi al raggiungimento degli obiettivi.

Strumenti di connessioni nelle reti pubbliche: governance e processi decisionali

Affinché i singoli nodi cedano realmente prerogative di governo è necessario che la meta organizzazione di rete sia autorevole e competente, cioè, dotata di sufficienti risorse, conoscenze e strumenti per esercitare la propria funzione. Questi strumenti comprendono:

- Accordi politico istituzionali: essi possono avere natura informale, basati su accordi tra i rappresentanti degli organi di governo, oppure possono essere formalizzati con diverse configurazioni giuridiche, come accordi quadro o protocolli d'intesa.
- Strutture di coordinamento istituzionale: si costituiscono comitati, conferenze permanenti o cabine di regia tra rappresentanti degli organi di governo
- Tecnostrutture interistituzionali di supporto decisionale: si crea una nuova unità organizzativa specializzata che è espressione di tutti i nodi della rete rete funzionale all'analisi e alla preparazione di nuove decisioni;

- Integrazione di servizi: le unità organizzative delle singole istituzioni partner si coordinano operativamente o attraverso equipe professionali miste, oppure attraverso la produzione di servizi che vengono coordinati tra loro, o ancora attraverso la scelta congiunta del fornitore.
- Agenzie, aziende, imprese interistituzionali per l'erogazione congiunta di servizi: si costituisce un nuovo soggetto controllato da tutti i nodi della rete, il quale opera contestualmente da tecnostuttura per il supporto decisionale della rete e da unità di produzione.
- Fusione tra istituzioni: si supera il concetto stesso di rete, eliminando le barriere giuridiche e operative, costituendo una nuova istituzione pubblica unitaria che opera su scala più vasta.

Le potenziali criticità di questi sistemi sono:

- Non esiste sempre una chiara gerarchia tra i nodi;
- Le difficoltà aumentano nei sistemi decentrati/federali dove cresce il livello di pariteticità delle Istituzioni;
- Ogni nodo della rete è dotato di proprie prerogative di governo correlate alle proprie caratteristiche istituzionali che gli permettono di gestire solo un segmento del processo di tutela degli interessi collettivi;
- La meta-organizzazione di rete non dispone di un meccanismo diretto di regolazione democratica, cioè non sono presenti organi rappresentativi superiori a cui appellarsi in caso di conflitto, e potrebbe non essere presente una legittimazione democratica diretta.

LE RELAZIONI TRA ISTITUZIONI PUBBLICHE E LE LORO PARTECIPATE

Con il termine partecipate, si intendono:

- Gli enti, istituti, vigilati e finanziati dalle istituzioni pubbliche
- Le società di cui un'istituzione pubblica detiene direttamente quote di partecipazione
- Gli enti di diritto pubblico o privato, nei quali, anche in assenza di una partecipazione azionaria, un'istituzione pubblica abbia poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

Si parla genericamente di controllate laddove le istituzioni pubbliche detengano un rilevante controllo sulle decisioni delle partecipate.

Nel periodo compreso tra il 2012 e il 2020, il numero di partecipate è diminuito del 25,8%. Questa riduzione è attribuibile alla politica di revisione straordinaria delle partecipate pubbliche. Questo processo di razionalizzazione è finalizzato a ridurre le partecipazioni in settori non strategici.

Agenzie aziende e imprese pubbliche

Tali istituzioni, incluse nel contesto più ampio delle partecipate, possono essere classificate in tre categorie principali:

1. Agenzie: sono istituzioni o unità tecnico operative che vengono costituite per svolgere specifici compiti di regolazione, pianificazione, indirizzo o controllo in forte raccordo con l'istituzione di riferimento. Solitamente non svolgono attività di erogazione di servizi e di norma non sono dotate di personalità giuridica propria, ma godono di autonomia funzionale rispetto all'ente di riferimento e sono finanziate da esso in base alla stima del loro fabbisogno finanziario. Una particolare categoria di agenzie è costituita dalle *authority*, che hanno compiti esclusivi di regolazione e controllo di un settore dell'economia e godono solitamente di una più ampia autonomia rispetto alle altre agenzie.
2. Aziende pubbliche: sono istituzioni o unità autonome, di norma dotate anche di autonomia giuridica, che erogano servizi pubblici finanziati prevalentemente da un'istituzione pubblica sovraordinata. Sono autonome nel decidere come produrre e quali fattori produttivi acquisire. I meccanismi di finanziamento possono basarsi:
 - a. Sulla committenza diretta delle istituzioni di riferimento, la quale esercita un'azione di indirizzo su cosa debba essere prodotto e sugli standard del bene o servizio
 - b. Sui volumi di output prodotti domandati dagli utenti, qualora le aziende pubbliche operino in sistemi di monopolio o di public competition, cioè in competizione con le altre aziende pubbliche e private, ma finanziate da un'istituzione sovraordinata terza pagante.
3. Imprese pubbliche: sono istituti giuridicamente ed economicamente autonomi che operano sul mercato contemperando obiettivi di impresa con un forte orientamento degli interessi pubblici: si collocano in prevalenza nei settori dei trasporti, dell'energia e dell'acqua. Si tratta di imprese che

operano in regime di scambi tipici di mercato, in cui vi è però un rilevante orientamento alla responsabilità sociale in virtù della proprietà pubblica (organizzazioni ibride).

Correlazione tra autonomia e meccanismo di finanziamento

La decisione di costituire un'agenzia, un'azienda o un'impresa pubblica deve garantire coerenza interna fra compiti, natura giuridica e il modello di finanziamento. Si devono dunque coerentemente combinare il grado di autonomia rispetto all'ente controllante e il modello di finanziamento.

Nel caso di agenzie e aziende pubbliche si ricerca il raggiungimento di uno o più dei seguenti possibili obiettivi:

- Specializzare e focalizzare un'unità organizzativa rispetto a una funzione specifica, separandola dal resto dell'ente territoriale di riferimento
- Rafforzare l'autonomia istituzionale costituendo un soggetto politicamente più indipendente
- Rafforzare l'autonomia gestionale, cioè la capacità di organizzare e gestire in maniera economica la propria attività
- Creare un soggetto che operi in rete con le altre istituzioni pubbliche per aumentare le economie di scala, generalmente per rispondere al problema delle limitate dimensioni degli enti locali
- Costruire partnership con soggetti privati per acquisire know how o finanziamenti
- Rendere più agevole il processo di cambiamento organizzativo e change management

Nel caso di costituzione di imprese pubbliche, le finalità che di norma si perseguono sono:

- Gestire monopoli naturali
- Intervenire in settori o imprese in crisi
- Promuovere lo sviluppo socioeconomico
- Presidiare settori strategici per l'interesse pubblico
- Creare le premesse per operazioni di privatizzazione

A seconda delle finalità specifiche cambia anche la missione delle agenzie, aziende e imprese pubbliche, cioè il tipo di attività distintive che le caratterizza.

Il gruppo pubblico

Il gruppo pubblico è un insieme di agenzie, aziende e imprese autonome con un unico soggetto economico pubblico di riferimento, che è la capogruppo. Essa possiede il potere decisionale, rappresenta il centro della gestione, ovvero determina gli obiettivi generali e assume le decisioni strategiche.

I gruppi sono diffusi a ogni livello di governo e rappresentano oggi il principale modello di configurazione organizzativa delle istituzioni di medie e grandi dimensioni, in quanto le forme giuridiche, la natura e i gradi di autonomia delle singole partecipate possono differire all'interno di uno stesso gruppo pubblico, a seconda delle scelte strategiche della capogruppo. La partecipazione stessa della capogruppo pubblica alle singole agenzie, aziende e imprese può essere di maggioranza o di minoranza, a seconda del settore e dall'intenzione della capogruppo di lasciare prerogative di governo ad altri soggetti. La varietà delle soluzioni adottabili dalla capogruppo permette di rispondere all'eterogeneità e alla complessità delle diverse funzioni pubbliche.

A tutti i livelli di governo, sempre più frequentemente, gli enti territoriali si qualificano come capogruppo, in quanto una quota crescente dei fattori produttivi e del personale è assunta all'interno delle partecipate.

Nella progettazione dei confini del gruppo pubblico le principali variabili da considerare sono:

- Il numero di partecipate che si intende costituire
- I partner pubblici e privati da coinvolgere
- Il mix delle funzioni da assegnare

L'agenzia, azienda o impresa può essere concepita come monoistituzionale (dipendente da un solo ente) o interistituzionale (destinata a coinvolgere una pluralità di attori).

La presenza nel gruppo di agenzie, aziende o imprese che fanno riferimento a una pluralità di istituzioni pubbliche comporta vari vantaggi:

- Maggiori economie di scala e di specializzazione: le singole istituzioni appartenenti al gruppo possono operare su bacini territoriali ampi perseguendo maggiori economie di scala: un esempio sono gli Ambiti Territoriali Ottimali nel settore idrico.
- Integrazione orizzontale, senza dover ricorrere ad una fusione

- Integrazione dei processi: laddove si siano frammentati tra i diversi livelli di governo:
 - Integrazione verticale: (diversi livelli di governo) si può pensare al trasporto che è di competenza delle regioni, mentre le tratte nazionali sono di competenza dello Stato
 - Integrazione intersettoriale: (tra i settori pubblici) si può prendere come esempio il caso delle strutture sociosanitarie italiane per persone anziane

Un'ulteriore dimensione da valutare è la natura giuridica dei partner e se sia opportuno coinvolgere solo partner pubblici o anche privati. Riguardo la scelta del portafoglio di funzioni, occorre valutare se conviene configurare un ente molto focalizzato, quindi monofunzionale, oppure plurifunzionale. Questa scelta è correlata alle dimensioni del bacino di utenza a cui si fa riferimento. In presenza di un bacino di utenza ampio si andrà a preferire una struttura monofunzionale, altrimenti plurifunzionale (magari non si riuscirà a raggiungere livelli di economie di scala notevoli, ma si possono trovare delle sinergie tra le varie funzioni svolte).

Le tre distinte funzioni della capogruppo sono:

1. Regolazione: esercitata solo qualora lo Stato o le regioni ricoprano il ruolo. Riguarda il grado di liberalizzazione e competizione del settore in cui opera il gruppo pubblico.
2. Gestione della proprietà: consiste nel governo degli asset, controllando che lo stato patrimoniale delle aziende del gruppo sia costante.
3. Committenza dei servizi: la capogruppo si colloca verso le partecipate come cliente terzo pagante a favore dei propri cittadini.

La funzione di proprietà e di committenza sono in parte in conflitto tra loro -> la funzione di proprietà mira a massimizzare il rendimento patrimoniale e finanziario del gruppo, mentre quella di committenza di massimizzare i benefici dei cittadini minimizzando il loro esborso diretto/indiretto.

È anche diverso il focus del controllo -> nella gestione della proprietà, il focus è controllare la valorizzazione del patrimonio e l'equilibrio di bilancio, mentre nella funzione di committenza il controllo riguarda l'efficacia e l'equità dei servizi offerti rispetto ai finanziamenti ricevuti

Entrambe le dimensioni di governo sono necessarie, quindi la struttura di governance deve favorire l'esercizio contestuale ed equilibrato di entrambe le funzioni di governo, evitando controlli troppo stringenti (che andrebbero a limitare l'autonomia delle controllate) o troppo blandi (che andrebbe a togliere la tensione necessaria).

Questi equilibri sono fisiologicamente difficili da costruire e da mantenere. Nei momenti di crisi finanziaria, si presta maggiore attenzione alla funzione di gestione della proprietà, mentre in quelli espansivi maggiore attenzione alla committenza. Un modo per costruire questi equilibri sembra essere quello di distribuire obiettivi e responsabilità delle due funzioni a organi diversi (un'unica organizzazione avrebbe difficoltà a perseguire finalità contrastanti) -> funzione di proprietà allocata all'ente territoriale di riferimento, mentre la funzione di committenza è competenza dispersa e attribuita ai singoli settori di competenza.

Altre volte, invece, ci si concentra eccessivamente sulla fase di proprietà a scapito di quella di committenza, per una serie di motivazioni:

- Gli obiettivi della committenza sono spesso politicamente controversi e di difficile identificazione;
- Quando individuati, gli obiettivi di committenza sono difficili da misurare;
- La funzione di proprietà, essendo localizzata a livello centrale, è più facile da organizzare, in quanto è possibile concentrare le competenze gestionali disponibili sul territorio.

L'eventuale debolezza della funzione di governo dell'ente controllante rappresenta una criticità per la difesa degli interessi collettivi.

Gli strumenti di governo del gruppo pubblico

1. Funzione di regolazione, utilizza:

- Leggi
- Regolamenti attuativi
- Direttive
- Linee guida

2. Funzioni di gestione della proprietà, fa ricorso ai seguenti strumenti:

- Definizione dei confini e della composizione del gruppo pubblico, attraverso la costituzione e gli asset istituzionali e delle missioni delle singole partecipate.
- Approvazione degli statuti e dei regolamenti aziendali
- Selezione e nomina dei membri degli organi di governo
- Controllo economico finanziario preventivo, durante gli esercizi e consuntivo
- Controllo del valore patrimoniale, soprattutto in caso di società di capitale quotate

Nell'esercizio della funzione di proprietà, possono esserci una serie di criticità per via della complessità dell'architettura di un gruppo pubblico.

3. Funzione di committenza dei servizi. Si esplicita nei seguenti strumenti:

- Conferimento pluriennale del mandato per l'esercizio del servizio e sua regolamentazione
- Negoziazione e controllo del contratto di servizio
- Definisce gli standard per gli utenti
- Gestione dei trasferimenti ai finanziamenti per i servizi resi, con eventuali incentivi in base ai risultati raggiunti
- Monitoraggio del livello di soddisfazione degli utenti

Le principali criticità riguardano il fatto che la totalità di informazioni sono possedute dall'ente produttore, e non da quello incaricato del controllo. Inoltre, il secondo non dispone del know-how necessario per interpretare correttamente le informazioni -> soluzioni:

- Attivare specifiche unità organizzative di committenza per singolo ambito di servizi specializzati in valutazione dei servizi pubblici;
- Controllare e certificare i dati inviati al committente attraverso l'attivazione di procedure di garanzia o tramite soggetti esterni super partes;
- Mantenere un forte controllo pubblico sul produttore;
- Monitorare la soddisfazione degli utenti mediante uffici del committente per verificare la corrispondenza con le informazioni fornite dal produttore.

BUSINESS-GOVERNMENT RELATIONS

L'evoluzione delle relazioni tra IP e imprese private nel contesto socioeconomico ha subito un forte consolidamento e un cambio di paradigma interpretativo.

Le evidenze mostrano come in quei paesi dove esiste un forte e consolidato settore pubblico, anche le imprese private tendono ad essere più solide, persistenti e capaci di generare sviluppo economico e sociale. Questo porta ad una situazione di trade-off: tanto più forte è l'azione pubblica, tanto più maturo riesce ad essere il settore privato. L'azione pubblica sostiene il privato in tante direzioni (fornendo un sistema educativo all'avanguardia, fornendo le infrastrutture per facilitare il settore logistico e dei trasporti, regolando il mercato, fissando standard di sicurezza...) e, allo stesso tempo, il settore privato risponde con adeguati strumenti (pagando le imposte, investimenti in R&S, lavoratori soddisfatti del proprio operato...).

Le maggiori sinergie hanno portato ad una rivalutazione delle relazioni tra pubblico e privato, non tanto sul se realizzarle quanto sul come portarle a termine. Questo ha portato ad includere molti portatori di interesse nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche, andando a realizzare il cosiddetto collaborative governance. Ansel e Gash, definiscono la collaborative governance come: *“un accordo governativo in cui uno o più agenzie pubbliche coinvolgono direttamente portatori di interesse non statali in un processo decisionale collettivo, formale e orientato al consenso, con l'obiettivo di realizzare o implementare politiche pubbliche o gestire programmi o risorse pubbliche”*.

Questa definizione evidenzia 6 caratteri fondamentali:

1. L'iniziativa è promossa da agenzie o istituzioni pubbliche
2. Coinvolge portatori di interessi privati
3. Gli stakeholder partecipano attivamente alle decisioni
4. Le riunioni sono formalizzate e organizzate con un'assemblea collettiva
5. Il processo decisionale mira al consenso tra le parti
6. L'obiettivo principale della collaborazione è focalizzato sulle politiche pubbliche o sulla gestione degli affari pubblici

Le esperienze di collaborazione si possono ricondurre a tre macrocategorie:

1. **Le politiche pubbliche di sostegno alla nascita, sviluppo e risoluzione di crisi d'impresa**

I principali strumenti pubblici di supporto diretto per lo sviluppo socioeconomico si suddividono in 4 tipologie:

a. Servizi reali alle imprese:

- i. **Supporto all'export:** questi approcci includono semplificazioni burocratiche nell'import/export (es. Vantaggio competitivo acquisito dall'UE con l'abolizione delle dogane), per favorire l'accesso ai nuovi mercati e renderle più competitive. Le istituzioni pubbliche offrono servizi come l'orientamento informativo l'assistenza operativa e lo sviluppo di competenze specifiche per affrontare le sfide legate all'internazionalizzazione.
- ii. **Creazione e sviluppo di impresa:** l'impulso all'imprenditorialità viene incoraggiato come generale volano di sviluppo economico. L'intervento pubblico favorisce la formazione di imprenditori e imprese anche con l'offerta di spazi, servizi e attrezzature a tariffe agevolate.
- iii. **Attrazione degli investimenti:** questo obiettivo può essere raggiunto attraverso due approcci distinti: esogeno, che si focalizza sull'attrazione di investimenti esterni; endogeno, che mira a sostenere il successo delle attività economiche locali. L'obiettivo primario di queste agenzie è attrarre nuove imprese o favorire la crescita di quelle esistenti. Le attività per attrarre investimenti si dividono principalmente in: marketing conoscitivo (che prevede analisi approfondite sulle esigenze degli investitori) e marketing operativo (che promuove attivamente il territorio tra i potenziali investitori).

- b. Erogazioni di finanziamenti: le istituzioni pubbliche offrono diversi strumenti di finanziamento, adatti allo stadio di sviluppo in cui si trova l'azienda. Alcuni sono investimenti a fondo perduto, altri sono prestiti a tassi agevolati e garanzie ridotte, altri sono investimenti in equity.

- Pre-seed: i principali strumenti includono finanziamenti per la ricerca e sviluppo e contributi a fondo perduto, che si dividono in:
 - Contributi in conto capitale, per aumentare il patrimonio aziendale
 - Contributi in conto impianti, per l'acquisto o la realizzazione di beni durevoli
 - Contributi in conto esercizio, destinati a coprire alcuni costi operativi
- Seed: si assiste a interventi nel capitale sociale, che implicano l'acquisizione temporanea di una quota minoritaria nel capitale sociale dell'impresa. I finanziamenti a tasso agevolato consentono prestiti con oneri inferiori rispetto ai tassi di mercato. I contributi in conto interesse, invece, riducono l'onere sui prestiti. Altri strumenti includono gli interventi in conto garanzia, che riducono il rischio, consentendo condizioni di finanziamento più favorevoli.

Infine, le IP hanno un ruolo cruciale durante le crisi industriali, soprattutto quando queste riguardano grandi gruppi d'impresa o interi settori. Tuttavia, l'Unione Europea impone limitazioni agli aiuti di Stato, richiedendo che tali interventi si configurano sotto forma di prestiti destinati a piani credibili di ristrutturazione industriale. Il confine tra interventi pubblici per il salvataggio e assunzione degli oneri per coprire costi sociali delle crisi non è sempre netto. Alcuni casi emblematici includono Alitalia, Lehman Brothers e Holostem Terapie Avanzate.

- c. Consulenza: il supporto allo sviluppo territoriale richiede competenze specializzate e flessibilità. L'efficacia di tali istituzioni si misura anche nella loro capacità di ottenere finanziamenti competitivi a livello europeo o nazionale e di gestire i fondi ottenuti per sostenere l'ecosistema di imprese locale. Per avere successo in questo ambito, sono essenziali competenze di disegno strategico su vasta scala, di gestione delle reti e di project management.
- d. Networking tra imprese: le imprese italiane, consapevoli dell'importanza della collaborazione, spesso si uniscono in reti per costruire distretti o cluster industriali, che si propongono unitariamente sul mercato globale. Una delle forme più evidenti di networking istituzionalizzato è l'obbligo di iscrizione alla Camera di Commercio esteso a tutte le imprese italiane. La partecipazione finanziaria delle imprese al funzionamento delle Camere di Commercio è proporzionale al fatturato. Quasi tutte le imprese sono, a loro volta, coordinate in associazioni di categoria, che sono tanto più rilevanti tanto più un settore industriale è frammentato e disperso. Tra le differenze più rilevanti tra una camera di commercio e un'associazione di categoria vi sono la natura (pubblica vs privata), lo scopo (rete vs rappresentanza) e la composizione (omnicomprensiva vs selezione per gruppi più o meno omogenei).

Le istituzioni pubbliche svolgono un ruolo cruciale nel fornire un sostegno indiretto alle imprese private attraverso la creazione e la gestione di infrastrutture pubbliche che favoriscono lo sviluppo socioeconomico. Le infrastrutture di trasporto e logistica quali porti, aeroporti e reti stradali costituiscono elementi chiave per agevolare il movimento efficiente di merci e risorse. Le istituzioni pubbliche si occupano altresì della regolamentazione dei processi economici.

2. Collaborazioni che producono un impatto sociale rilevante per gli interessi collettivi

Le collaborazioni a impatto sociale sono partenariati strategici tra diverse entità, come imprese private, organizzazioni non profit, istituzioni pubbliche e comunità locali, con l'obiettivo di affrontare problemi sociali e complessi e generare un cambiamento positivo e sostenibile.

Le forme di collaborazione possono essere:

- a. Partenariati multistakeholder: coinvolgono istituzioni pubbliche, società civile e settore privato profit e non profit, mirando al raggiungimento di obiettivi comuni. Il loro obiettivo primario è coinvolgere attivamente le parti interessate, sia nel processo decisionale, sia nelle conseguenze derivanti da tali decisioni, sia in termini di contributi da conferire sia di ricompense parziali ottenibili.
- b. Iniziative di CSR, CSV ed ESG
 - i. CSR: la responsabilità sociale d'impresa emerge come una strategia cruciale per bilanciare gli interessi degli azionisti con quelli degli stakeholder, ed è definita come

l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali e ambientali nelle operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate. È un impegno a condurre affari in modo etico, innovando i modelli di gestione aziendale attraverso il coinvolgimento attivo degli stakeholder. La prospettiva di un ecosistema sociale di riferimento più sano è quella di osservare, nel tempo, un aumento della redditività d'impresa. Questo impegno va oltre i vincoli posti dalla legge e dalle norme etiche individuali, che prevede anche un coinvolgimento attivo degli stakeholder.

- ii. CSV: il concetto di creazione di valore condiviso si riferisce alle politiche volte a rendere un'azienda più competitiva mentre migliora le condizioni economiche e sociali delle comunità in cui opera, basandosi sull'idea che il successo a lungo termine delle imprese dipenda sia dal raggiungimento di obiettivi economici sia dalla promozione del benessere sociale. La CSV insiste sulla sostenibilità economica e la competitività. Il CSV si basa sullo sfruttamento delle complementarità tra il settore privato e quello sociale, generando impatti positivi più ampi sulla comunità e sull'economia nel suo complesso, andando ad integrare gli aspetti sociali nell'attività aziendale, trasformandoli in un motore per la crescita e il successo a lungo termine.
- iii. ESG: acronimo di Environmental, Social and Governance, coniato nel 2004, rappresenta un vero e proprio rating attraverso il quale le imprese vengono valutate rispetto al proprio impegno e impatto in termini di responsabilità ambientale e sociale.
- iv. Società benefit: rappresentano un'evoluzione del concetto di azienda, incarnando un paradigma più avanzato rispetto alle forme societarie e tradizionali. Integrano nel loro obiettivo non solo la ricerca del profitto, ma anche l'ambizione di generare un impatto positivo sulla società e sull'ambiente, rappresentando una trasformazione positiva dei modelli aziendali a scopo di lucro. Sono tenute a designare un responsabile dell'impatto aziendale e comunicare annualmente i risultati ottenuti e gli impegni futuri per perseguire impatti sociali e ambientali, sia verso gli azionisti sia verso il pubblico in generale. Sono anche tenute a ridurre le proprie quote di marginalità per finanziare i costi emergenti del contributo al benessere condiviso

3. La fornitura di beni o servizi da parte dei privati alla pubblica amministrazione

Un ulteriore ambito di collaborazione comprende tutte le iniziative dove la pubblica amministrazione riveste il ruolo di committente e il privato di fornitore:

- a. Acquisto da parte del pubblico di beni, servizi o infrastrutture
- b. Collaborazione tra pubblico e imprese allo scopo di assicurare la costruzione di un'infrastruttura o di un servizio pubblico
- c. Situazione in cui la pubblica amministrazione affida a un privato la gestione dei servizi di pubblica utilità

Ne sono tipici esempi i produttori di grandi mezzi di trasporto pubblico o le imprese farmaceutiche. Nelle imprese fornitrici esistono diverse funzioni che interagiscono con il pubblico:

- d. Procurement: che gestisce le relazioni i processi di fornitura dei contratti in essere
- e. Sales: che gestisce le relazioni con i clienti pubblici e privati con l'obiettivo di sottoscrivere nuovi contratti
- f. Public Affairs: che interagisce con i decisori pubblici politico-istituzionali, applicando anche tecniche e approcci propri del lobbying
- g. Market Access: interagisce con il pubblico per identificare soluzioni volte a facilitare l'accesso agli utenti

Le principali complicazioni per il management del settore pubblico sono:

- Sviluppare competenze e strumenti volti ad assumere un approccio strategico nelle scelte di collaborazione, capace di cogliere le convenienze reciproche, di contemperarle, per un obiettivo più alto;
- Considerare l'attivazione di collaborazioni tra pubblico e privato come lo strumento attraverso cui creare maggiore valore pubblico;
- Definire i confini reciproci della collaborazione (responsabilità e compiti), ovvero decidere qual è il mix di contributi e ricompense attesi da e per ogni partner;

- Misurare l'impatto prodotto dalla collaborazione attraverso un adeguato sistema di misurazione della performance, che rendiconti a tutti gli stakeholder l'utilità della collaborazione, la quantità e la tipologia di valore aggiunto generato e la sua allocazione distributiva.

ETICA E POLITICHE DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

La rilevanza socioeconomica della lotta alla corruzione è messa nel giusto risalto dalla Banca Mondiale che considera questo fenomeno come uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico e sociale. Per poter parlare di corruzione non si può prima non parlare di etica, nella sua accezione più ampia, fa riferimento alla disciplina che regola l'insieme di norme morali, culturali e di costume che caratterizzano l'attività umana ed indirizzano il comportamento degli individui, sia nella vita privata che in quella collettiva.

Il tema dell'etica è trasversale a qualsiasi settore economico, e non è propriamente legato al mondo della PA, in quanto comportamenti poco etici sono presenti anche nel settore privato. La differenza sta nel fatto che le IP hanno un obiettivo che è al di sopra di quello del settore privato e multi-valoriale (come giustizia, legalità, la trasparenza, l'integrità...), che possono arrivare ad essere anche in contrasto tra di loro ed essere meno oggettivabili, rendendo la loro valutazione più complicata. Questo ha importanti implicazioni sul management pubblico, in quanto la presenza di fenomeni corruttori va a compromettere la presenza di una buona governance, la gestione delle risorse pubbliche, sulla competitività dei mercati, e sulla fiducia che i cittadini hanno verso le IP e sulla loro capacità di applicare politiche pubbliche -> ostacolo allo sviluppo economico e sociale.

Corruzione nel settore privato e nel settore pubblico: rilevanza del tema e definizioni

La corruzione si sostanzia nello scambio tra un atto di potere e una prestazione che danneggia gravemente la società. Il reato di corruzione si caratterizza per due specifiche condotte:

- Quella attiva: si realizza quando si elargisce denaro o si promettono altri vantaggi illeciti a un soggetto in modo che compia un atto non conforme o contrario ai propri doveri d'ufficio.
- Quella passiva: è rappresentata dall'accettazione dei suddetti vantaggi (concussione)

Occorre distinguere la corruzione come reato tipico dell'amministrazione pubblica da comportamenti assimilabili nel settore privato: quest'ultimi sono più difficilmente perseguibili in quanto non ledono direttamente interessi pubblici e non comportano l'uso improprio di denaro pubblico.

Comportando la gestione di risorse economiche consistenti, anche gli investimenti in opere e lavori pubblici possono costituire terreno privilegiato per fenomeni di corruzione. La corruzione può essere difficile da individuare poiché gli obiettivi delle attività del settore pubblico sono pluridimensionali e meno oggettivabili che in altri contesti. L'alterazione delle decisioni nell'allocazione delle risorse a causa di fenomeni di corruzione può produrre effetti negativi sulla quantità e qualità dei servizi erogati: è più difficile da evidenziare rispetto alle imprese private, che invece non sono in grado di sopravvivere per tempi lunghi in presenza di perdite.

La diffusione della corruzione nel mondo

Laddove il ruolo delle istituzioni pubbliche è legittimato e rafforzato da una diffusa etica pubblica si creano processi virtuosi di sviluppo. Viceversa, laddove prevale la corruzione e la sfiducia nelle istituzioni pubbliche, si indebolisce l'azione di regolazione e promozione della crescita complessiva.

La sommatoria di comportamenti diffusi di mancato rispetto delle regole impedisce il consolidarsi di un ruolo positivo delle regole dettate dalle istituzioni pubbliche.

Le politiche delle istituzioni internazionali contro la corruzione

La corruzione viene considerata dalle istituzioni internazionali con diversi approcci a seconda del momento storico e del contesto in cui il problema emerge.

- L'ONU: Dal 2005, Le Nazioni Unite hanno dato vita a un programma di lotta alla corruzione (UN's Global Program Against Corruption). Una delle strategie suggerite per aumentare il livello di trasparenza è l'adesione alla UN Convention Against Corruption, la quale prevede che gli Stati pubblicino periodicamente relazioni circa al rischio di corruzione nelle loro amministrazioni.
- FMI: interpreta il problema secondo una prospettiva macroeconomica. L'obiettivo esplicito è la promozione di politiche capaci di rafforzare le istituzioni pubbliche in termini di competenze professionali, regole di funzionamento e accountability verso stakeholder e società.

- BM: la Banca Mondiale ha formulato delle linee strategiche per combattere il fenomeno, tra cui emergono quella di investire nell'accountability, di creare un settore privato competitivo, di migliorare la gestione del settore pubblico e di coinvolgere maggiormente i cittadini.
- OCSE: ha adottato nel 1997 la convenzione Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Inoltre, la convenzione sottolinea la natura morale e politica del problema della corruzione.
- L'UE: nel 1995, l'Unione Europea si è dotata dell'ufficio europeo per la lotta antifrode, incaricato di vigilare su possibili casi di corruzione e gravi irregolarità all'interno delle istituzioni europee. Nel 2017 è stata istituita anche la procura europea, la quale ha il compito di indagare, perseguire e portare in giudizio gli attori coinvolti. Inoltre, sono state introdotte recentemente nuove direttive volte a definire con più chiarezza i reati di corruzione, aumentare le sanzioni penali e coordinarsi meglio in merito agli strumenti di persecuzione di tali reati.

Oggetti e forme di corruzione nelle istituzioni pubbliche

Vi sono diverse classificazioni proposte per definire le forme di corruzione. Una prima classificazione sintetica osserva come il corruttore può pagare il pubblico ufficiale in cambio dell'espletamento di una procedura, oppure in cambio della preferenza accordata rispetto ai concorrenti, oppure per impedire che vengano intraprese azioni di controllo. Un punto di vista più complesso analizza le forme di corruzione rispetto a tre distinte prospettive di analisi:

1. Le tipologie di non conformità alla norma

A seconda della natura delle regole cui si fa riferimento occorre distinguere:

- a. Legali e non legali (conformi o non conformi alla legge)
- b. Legittimi o non legittimi (titolarità o meno ad assumere una decisione)
- c. Leciti o illeciti (coincidono con ciò che è consentito o non consentito)
- d. Etici o non etici
- e. Funzionali o disfunzionali (sulla base di criteri in grado di misurare il contributo al raggiungimento dei fini comuni)

Rispettare la regola in termini formali, significa assumere comportamenti conformi alla lettera della norma, mentre rispetto sostanziale significa assumere comportamenti che rispettano lo spirito della regola. In contesti ad alta complessità si assiste frequentemente a una crescente divaricazione tra forma e sostanza delle regole:

- Rispetto formale che coincide con i fini sostanziali -> sempre meno presente per via della velocità con la quale i sistemi reali cambiano, che spesso l'attività legislativa non riesce a seguire;
- Rispetto formale che non consente di perseguire i fini sostanziali -> classico comportamento "burocratico";
- Necessità di venir meno al rispetto formale per poter perseguire i fini sostanziali -> fatto da persone portatrici di valori sociali positivi, ma che rischiano di essere incarcerati per via del mancato rispetto degli aspetti formali;
- Mancato rispetto della forma e della sostanza -> presente in contesti caratterizzati da una generale deresponsabilizzazione e un comune disinteresse nei confronti di un'istituzione pubblica o privata.

2. L'oggetto della corruzione

È opportuno individuare i soggetti del sistema per poi passare all'analisi delle loro relazioni:

- a. Lo Stato regolatore -> durante il processo di regolamentazione, oltre che una normale influenza da parte delle lobby, potrebbe essere esercitata un'influenza più aggressiva in merito al futuro contenuto normativo. Questo potrebbe derivare sia dal soggetto erogatore (imponendo di non intervenire in caso di mancato rispetto della legge) o dal soggetto regolatore (chiedendo somme di denaro in cambio di ispezioni superficiali);
- b. L'istituzione titolare della funzione che è committente dei servizi -> si potrebbe richiedere al fornitore/erogatore di pagare un prezzo maggiore rispetto a quello di mercato/considerato equo per ottenere dei benefici personali;
- c. Il produttore incaricato dal titolare del servizio della concreta erogazione -> chiedere all'IP committente di fissare degli standard qualitativi più bassi, di modo da ridurre i costi ed aumentare la marginalità;
- d. Imprese private regolate o influenzate da istituzioni pubbliche

e. Il cittadino utente -> magari ricorrendo a ricompense informali per poter ottenere priorità d'accesso o servizi ai quali non avrebbe diritto.

La prima forma di corruzione può avvenire durante il processo di regolazione statale di una politica o di un settore da parte delle imprese influenzate dai futuri contenuti normativi in approvazione.

Un'altra relazione critica è quella tra l'istituzione pubblica committente e il soggetto erogatore del servizio o fornitore di beni.

Un'altra relazione da monitorare è quella tra erogatore e singolo cittadino: in questo caso si possono manifestare fenomeni di corruzione in quanto il cittadino potrebbe ricorrere a ricompense informali per ottenere priorità di accesso.

3. Le determinanti individuali della corruzione

Spesso la frustrazione e l'insoddisfazione sul lavoro, al di là del beneficio monetario, fanno reiterare comportamenti non corretti. Posto che il comportamento dell'individuo dipende da propri valori etici di riferimento esistono anche elementi di contesto che influenzano il processo con cui l'individuo accetta di far parte di processi di corruzione. Esempi sono la debolezza dei controlli, fenomeni di malavita organizzata o la scarsa solidarietà da parte di politici e dalla società civile. Inoltre, il rapporto tra corrotto e corruttore raramente si esaurisce in un singolo episodio e lo spazio per perpetuarsi del comportamento corrotto si crea ripetutamente nel tempo.

I costi sociali della corruzione

L'effetto principale di un fenomeno corruttivo è l'insorgere di costi sociali molto elevati a fronte di benefici nelle mani di pochi soggetti. La suddivisione delle risorse o dei benefici sottratti ingiustamente alla collettività dipende dai rapporti di forza in essere tra le persone coinvolte in questi processi di patologia economica. Così facendo, si viene a creare una stratificazione dove uno o più soggetti acquistano sempre più potere e possono reiterare indisturbati questo tipo di comportamenti. Se i gruppi sociali beneficiari della corruzione sono sufficientemente forti riescono a generare una cultura di implicita accettazione del fenomeno che abbassa i loro costi e i rischi della corruzione. In queste dinamiche si innesta una sostanziale divaricazione tra programmi pubblici, formalmente approvati dagli organi istituzionali, e programmi attuati modificando gli obiettivi iniziali. Si innesta una complessiva perdita di capacità di governo e di controllo da parte delle istituzioni pubbliche, con un conseguente indebolimento delle strutture e delle competenze amministrative, che porta inevitabilmente ad una perdita di fiducia e legittimazione: si tratta del fenomeno definito come *state capture* (ci sono dei rappresentanti dei soggetti che svolgono attività corruttive negli organi di governo) e *society capture* (capacità di modificare le dinamiche economiche e sociali a proprio vantaggio).

Possibili azioni di contrasto alla corruzione

Il modello manageriale del NPM si basava sulla eliminazione dei controlli formali ex ante e sul rafforzamento dei controlli ex post sui risultati, come strumento per evidenziare sintomi di corruzione e attivare interventi di contrasto.

La diffusione e la stabilità nel tempo della corruzione la rendono un comportamento sociale accettato e considerato inestirpabile. L'aumento dei controlli e della complessità amministrativa determina processi più lunghi e meno chiari: si accentua l'opacità del sistema amministrativo e si allungano i tempi delle procedure con un aumento della possibilità di corruzione.

Essa può essere superata attraverso l'utilizzo di alcune leve di intervento:

1. Nei casi di gravi fatti di corruzione che hanno riguardato il settore pubblico e quello privato, è apparsa evidente la scarsa qualità delle regole che governavano i sistemi complessi. Si può osservare che l'inadeguatezza delle regole rispetto alla realtà economica è spesso dovuta al ritardo del legislatore con riguardo alle istituzioni pubbliche e alle regole di trasparenza che il potere pubblico può e deve imporre al privato. Se il cambiamento della realtà economica è molto rapido, i legislatori difficilmente avranno tempo di definire regole aventi validità generale. In questi casi, spesso, si fa riferimento a dei "casi pratici", che magari nel breve termine diventano benchmark o "regole non scritte" da seguire. Il problema sussiste nel fatto che non è garantito che queste possano essere delle soluzioni valide anche nel medio/lungo periodo.
2. Le modalità di applicazione delle regole appaiono altrettanto importanti nei casi di corruzione delle istituzioni pubbliche perché spesso la debolezza del sistema è stata individuata:

- a. Nella mancata applicazione del principio di separazione delle funzioni del controllore da quelle del controllato
- b. In una catena di controlli troppo lunga, complessa e contraddittoria

Si può affermare che una più rigorosa applicazione dei principi fondamentali su cui vivono le istituzioni possa contribuire a ridurre lo spazio per comportamenti non coerenti con i fini.

3. È necessario promuovere, diffondere un'etica e una cultura pubblica sottolineando il maggiore benessere collettivo raggiunto da società meno corrotte. Per fare ciò è necessario isolare culturalmente i corrotti e corruttori, e dare l'esempio positivo, che può derivare da leader, imprese o istituti no-profit. È inoltre necessaria un'adeguata campagna di marketing e di comunicazione per far sì che un numero sempre maggiore venga influenzato positivamente da questo tipo di comportamenti.
4. Per ridurre la corruzione occorre aumentare la trasparenza intesa come strumento per avvicinare i cittadini alle istituzioni ed accrescere la loro fiducia nel servizio pubblico. Un approccio partecipativo è quello di stare in ascolto rispetto alle preferenze dei cittadini, dando priorità all'attuazione di iniziative di trasparenza sugli ambiti ritenuti più interessanti degli stakeholder: non significa necessariamente aumentare il volume di informazioni rese pubbliche ai vari stakeholder, ma occorre renderle più accessibili e comprensibili.
Per diventare più trasparenti occorre procedere secondo diversi step:
 - a. Definire quali iniziative di trasparenza siano prioritarie rispetto agli obiettivi dell'ente
 - b. Incrementare le informazioni disponibili in modo semplice e accessibile
 - c. Aumentare le opportunità di feedback da parte degli utenti
 - d. Predisporre "giornate di trasparenza" destinate alla comunicazione, condivisione delle informazioni con i principali stakeholder
5. Il controllo sui risultati è ancora più efficace se si accompagna a sistemi strutturati e diffusi di rendicontazione. Questo è fatto per rendere noti ai cittadini gli obiettivi delle IP stabiliti ex ante e i relativi risultati conseguiti, di modo che questi possano individuare e sanzionare eventuali scostamenti non motivati.

LE RELAZIONI TRA LE ISTITUZIONI PUBBLICHE E LE AZIENDE NON-PROFIT

Le aziende del settore non-profit, diversamente dal mercato, non perseguono il profitto come obiettivo primario; diversamente dalle istituzioni pubbliche, non sono basate su un criterio di rappresentanza. I settori più interessanti dalla presenza di organizzazioni non-profit sono la tutela della salute, i servizi socioassistenziali, la ricerca, l'istruzione di vario livello, la tutela dell'ambiente; la tutela, il recupero e la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale; la difesa e la promozione dei diritti umani, civili, sociali e politici; lo sport dilettantistico; la tutela dei consumatori. A completare il panorama ci sono le imprese sociali, ovvero istituti privati (quindi profit) la cui attività economica consiste nella produzione di beni e servizi di utilità sociale.

I motivi di questa ampiezza di confini dell'accezione sono dati principalmente da due ordini di ragioni:

- Le istituzioni possono operare in diversi settori, in alcuni con una finalità esclusivamente filantropica, in altri con finalità di reddito per riuscire a costruire una sostenibilità economica complessiva (vedi l'attività di merchandising del WWF)
- Le istituzioni possono cambiare settore prevalente di intervento o identità nel corso del tempo a seconda di diversi contesti territoriali e delle loro dinamiche di trasformazione interne.

In Italia, il terzo settore pesa per il 5% del PIL con un valore economico di circa 80 miliardi di euro.

L'approccio istituzionale e l'approccio funzionale all'interesse pubblico

Una società che persegue il benessere collettivo è intesa come una società capace di dare risposte adeguate e soddisfacenti a interessi particolari e ad interessi collettivi e comuni ritenuti rilevanti per una certa comunità in quanto espressione dei valori e della cultura che li rappresenta. Esiste una visione prevalentemente dicotomica su dove risieda la responsabilità di tutelare l'interesse pubblico: se essa sia in capo solo o prevalentemente alle istituzioni pubbliche, o anche ad altri soggetti privati, profit e non-profit.

Secondo l'approccio istituzionale, la responsabilità di tutelare e perseguire gli interessi pubblici è tipica dello Stato nelle sue varie articolazioni, per cui si stabilisce una rigida relazione biunivoca: quando un interesse viene percepito o definito come pubblico, esso diventa funzione propria ed esclusiva delle istituzioni pubbliche. Di conseguenza, gli enti no-profit possono operare solo in quei settori non convenienti e non attrattivi per le imprese e dove l'intervento pubblico si mostri inefficace per una serie di motivazioni.

Secondo l'approccio funzionale, tale correlazione biunivoca non esiste: soggetti di varia natura si fanno carico di contribuire a soddisfare interessi pubblici. Perciò, le IP svolgono un ruolo di motivatore, controllore e indirizzando l'intervento di una platea di attori di varia natura. In questa logica le aziende no-profit operano in concorrenza o in collaborazione con le imprese private e le IP, sulla base delle proprie caratteristiche di competitività.

In Europa, in decenni più recenti, si è assistito all'affermarsi di logiche di esternalizzazione dell'intervento pubblico a favore di un maggiore ruolo di altri soggetti privati o misti pubblico privato. Con il rafforzamento del principio di sussidiarietà e del modello cosiddetto di "welfare mix" o "Welfare Society", la responsabilità della difesa dell'interesse pubblico rimane in capo all'istituzione pubblica, la quale, oltre a definire i diritti da promuovere e i bisogni da proteggere, reperisce i necessari finanziamenti, ma contrattualizza a soggetti del terzo settore la produzione dei servizi. Al contrario, negli USA ha prevalso la logica dell'autonomia, della libertà e della responsabilità individuale, per cui ogni persona dev'essere libera di poter soddisfare autonomamente i propri interessi, e dove l'intervento pubblico si limiti all'essenziale.

Aziende non-profit: definizione, ruolo e funzioni

Secondo la definizione strutturale operativa, è azienda non-profit quella che risponde a tutte e 5 le seguenti caratteristiche:

1. È organizzata, ovvero ha una struttura organizzativa definita. Deve avere una costituzione o statuto e regole scritte di comportamento per i membri dell'organo direttivo. Deve essere evidente tanto ai membri quanto ai non membri la presenza di confini organizzativi definiti.
2. Ha natura giuridica privata. Nonostante possa ricevere finanziamenti o donazioni in natura da parte del settore pubblico, e possa prevedere la presenza di uno o più membri rappresentanti delle istituzioni pubbliche, l'azienda non-profit è istituzionalmente e giuridicamente separata dall'istituzione pubblica.
3. È autonoma nelle decisioni. Questo significa che l'azienda è adeguatamente equipaggiata per dirigere e controllare le proprie attività e ha piena autonomia decisionale.
4. È volontaria, ovvero costituita volontariamente o prevede un qualche grado di partecipazione volontaria. L'azienda può impiegare lavoro volontario ed è volontaria nel senso che la costituzione dell'azienda e l'appartenenza alla stessa è su base volontaria. Per diventarne membri non è obbligatorio il pagamento di una quota. È spesso riscontrabile la presenza di donazioni in natura, offerte sulla base della volontarietà.
5. L'azienda non-profit non redistribuisce profitto. Questo significa che l'eventuale valore generato deve essere necessariamente redistribuito per le finalità istituzionali.

Le aziende non-profit contribuiscono all'interesse pubblico sviluppando la capacità di trasformare in servizi le risorse che esse riescono ad attrarre sulla base del principio di gratuità, del dono o dello scambio socialmente responsabile: generano valore tramite un sistema di doppio scambio.



La possibilità o capacità delle aziende non-profit di mantenere un equilibrio di lungo periodo dipende da vari fattori distintivi di tale tipo di azienda: più l'azienda non-profit è in grado di produrre valore per coloro che hanno bisogni pubblici non tutelati e più è in grado di rendicontare ai propri stakeholder, più probabilmente verrà finanziata attraverso donazioni e/o trasferimenti pubblici. Dipende inoltre dal più o meno elevato grado di diffusione nella società del principio di gratuità, dal livello di coinvolgimento dei donatori, il livello di trasparenza, il livello di analisi e di valutazione e il livello di soddisfazione dei bisogni.

Con riferimento alla loro funzione, esse sono classificate in base alle seguenti tre funzioni:

1. **Advocacy:** sensibilizzazione a ogni livello e nei confronti di vari soggetti su determinati problemi anche con l'obiettivo di realizzare una raccolta fondi a favore di quella causa
2. **Grant making:** l'allocazione di risorse finanziarie ad altri soggetti o organizzazioni, provenienti da fondi o rendite patrimoniali
3. **Service delivery:** tipica di tutte quelle organizzazioni che producono e vendono beni gratuitamente o a particolari condizioni sulla base dei destinatari.

È facile immaginare che alcune aziende non-profit possano coprire più di una funzione. Nell'ambito delle diverse funzioni svolte dalle aziende non-profit, tra queste ultime e le istituzioni pubbliche si instaurano diverse tipologie di relazioni:

- **Esternalizzazioni - istituzione pubblica acquirente:** l'attività di scambio, in cui l'istituzione pubblica acquista beni o servizi dalle organizzazioni non-profit (*contracting out*). Si caratterizza per le condizioni di cessione dei beni o servizi, le modalità di acquisto, l'influsso di finalità specifica sui processi di cessione e il tipo di scambio.
- **Relazioni di scambio - istituzione pubblica fornitrice.** Nelle relazioni di scambio in cui l'istituzione pubblica è venditrice, la fissazione del prezzo assume un carattere centrale: può identificare indirettamente il target cui l'istituzione pubblica si rivolge o indirizza verso fasce precise di aziende non-profit la propria offerta.
- **Relazioni finanziarie.** Nelle relazioni finanziarie tra aziende non-profit e istituzioni pubbliche, i flussi monetari a vantaggio delle prime non sono condizionati alla cessione di beni o servizi. Sono classificabili in due categorie:
 - I flussi dalle aziende non-profit alle istituzioni pubbliche, basato sul pagamento di imposte e tributi
 - Quelli in senso inverso, basati sui trasferimenti.
- **Relazioni istituzionali:** determinano i vincoli di funzionamento delle aziende non-profit, nonché le condizioni dell'ambiente entro cui operano. L'ente pubblico è in una posizione sovraordinata, in forza della tutela degli interessi pubblici.
- **Relazioni di collaborazione.** La collaborazione tra istituzioni pubbliche e aziende non-profit può riguardare il contenuto di un servizio o professionalità mancanti all'interno dell'istituzione pubblica.
- **Relazioni informali:** sono connesse ad accordi di vario genere e natura, tra i quali hanno particolare rilevanza gli accordi politici e le lobby.

Le aziende non-profit in Italia

Il terzo settore italiano riporta una crescita, modesta o notevole, in tutte le dimensioni analizzate. In Italia, a seconda della natura giuridica, si distinguono le libere associazioni (tipo di azienda non-profit prevalente), le associazioni di volontariato, le fondazioni, le imprese cooperative e le imprese sociali. L'Italia ha un ruolo importante nella diffusione del modello dell'impresa sociale, in quanto primo Paese a istituzionalizzare l'attore "impresa sociale" tramite la legislazione sulle cooperative sociali. Si possono aggiungere a questo elenco anche le società benefit, introdotte nel nostro paese con la L.208/2015. Una riorganizzazione del panorama del non-profit italiano è avvenuta con l'approvazione della legge 106 del 6 giugno 2016, nota come "riforma del terzo settore".

Per dubbi o suggerimenti sulla dispensa:



Sara Brollo



+39 3470997729



@sara_brollo

Per info sulla nostra Area Didattica:



CHIARA TUA



+39 347 9789059



@chiara_tua



<https://bit.ly/Peer2PeerBocconi>



<https://www.blabbocconi.it/it/dispense/>



[https://bit.ly/Blab on Insta](https://bit.ly/Blab_on_Insta)



Our partners:

DELIVERY VALLEY

NO GENDER KITCHEN

700+

CLUB



ETHAN

SUSTAINABILITY