

Brought to you by:

ASTRA

ECONOMIA E MANAGEMENT DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

2° ANNO CLEAM

Written by

Giuseppe Bendicente

2022-2023 Edition

Find more at:

astrabocconi.it

This handout has no intention of substituting University material for what concerns exams preparation, as this is only additional material that does not grant in any way a preparation as exhaustive as the ones proposed by the University.

Questa dispensa non ha come scopo quello di sostituire il materiale di preparazione per gli esami fornito dall'Università, in quanto è pensato come materiale aggiuntivo che non garantisce una preparazione esaustiva tanto quanto il materiale consigliato dall'Università.

1. FINALITÀ E LOGICHE DI FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

1.1 LE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Il mondo è suddiviso e governato da stati nazionali, articolati in regioni, province e altri enti territoriali. A loro volta gli stati hanno sviluppato enti sovranazionali o internazionali, rinunciando a spazi di sovranità a favore di un livello di governo superiore in grado di affrontare problematiche globali. Questi enti sono le forme più note di istituzioni pubbliche.

Definizione

Possiamo qualificare come 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. Le istituzioni pubbliche possono avere la finalità di:

- Tutela generale di un delimitato territorio (istituzioni pubbliche territoriali).
- Finalità specifiche, di norma derivate da un ente territoriale (es. FAO)

1.1.1 LE ISTITUZIONI PUBBLICHE TERRITORIALI

- Hanno finalità generali, non si focalizzano su una sola tipologia e area di bisogni e servizi. Inoltre, tutte queste istituzioni hanno un territorio di riferimento sul quale esercitano i propri poteri.
- Nel contesto italiano le istituzioni pubbliche territoriali sono i comuni, le province, le aree metropolitane, le regioni e lo Stato. Cittadinanza e residenza definiscono l'appartenenza delle persone alle istituzioni pubbliche territoriali per legge e, nei sistemi democratici, individuano i soggetti per il cui interesse le istituzioni pubbliche sono chiamate ad agire e a cui rispondono.
- Hanno un vertice politico eletto direttamente dalla comunità di riferimento.
- Sono ad emanazione diretta a seguito di elezioni (la componente politica è molto rilevante).

1.1.2 ISTITUZIONI PUBBLICHE SPECIALIZZATE

- Esistono a ogni livello di governo (internazionale, nazionale, regionale e locale) e si qualificano per il fatto di avere una missione più specifica e limitata.
- Sono istituzioni derivate, nel senso che discendono e dipendono da una istituzione pubblica territoriale.
- Hanno un vertice politico nominato dall'ente territoriale di riferimento, che rispecchia la maggioranza politica dell'istituzione madre.
- La parte politica non è supportata da meccanismi elettivi nella gran parte dei casi.
- Sono istituzioni che possono prevedere una forma di partecipazione o controllo sia pubblica che privata.

1.1.3 I POTERI SOVRAORDINATI

Gli istituti pubblici esercitano poteri sovraordinati al fine di perseguire l'interesse collettivo generale. Questa finalità pubblica giustifica interventi che possono limitare autonomia e libertà individuali. Tuttavia, tale esercizio è limitato da leggi per difendere i diritti e le libertà individuali e per impedire eventuali abusi da parte del potere politico.

1.1.4 ISTITUZIONE PUBBLICA COME INSIEME DI REGOLE

L'istituzione pubblica può essere vista come un insieme di regole, più o meno formalizzate, che in modo duraturo orientano e limitano i comportamenti umani. Sono istituzioni:

- Le norme scritte che regolano la vita politica, economica e sociale.
- Le regole implicite e le consuetudini che orientano i comportamenti umani nella varietà di ambiti della vita sociale.
- Le istituzioni si creano e consolidano come risposta sociale a bisogni emergenti che richiedono modalità relativamente stabili e condivise di azione delle persone.

Tuttavia, proprio la natura dinamica dei bisogni umani sfida le istituzioni ponendo una continua domanda di adattamento rispetto a nuove istanze che richiedono nuove regole.

1.2 LE FINALITÀ DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Le istituzioni pubbliche tutelano gli interessi generali. La loro finalità non è quella di garantire i beni o i servizi a domanda individuale, ma, al contrario, sono interessate all'impatto della propria azione sugli interessi collettivi. Sono organizzazioni dotate di poteri sovraordinati, ovvero che possiedono poteri attraverso i quali sono in grado di esercitare sui cittadini le limitazioni di alcune libertà e diritti, i quali sono conferiti dalla collettività. I cittadini possono conferire tali poteri attraverso forme di rappresentanza dirette o indirette: rimane sottostante il patto sociale tra istituzioni e cittadini.

1.2.1 L'INTERESSE PUBBLICO

L'interesse pubblico non è la sommatoria di tanti interessi individuali, ma un valore in sé, che rispecchia i valori di una comunità. Ognuno di noi instaura relazioni multiple e di natura differenziata con le istituzioni pubbliche:

- **CITTADINO:** il cittadino è democraticamente corresponsabile della definizione degli interessi pubblici (definisce l'ordine e le priorità degli interessi che si vogliono tutelare maggiormente) ed è il soggetto al quale si devono redicontare i risultati ottenuti in termini di tutela degli interessi generali.
- **UTENTE:** è il destinatario dei servizi di tipo universalistico o di promozione di valori pubblici. Tali diritti sono coperti da diritti fondamentali e sono spesso fruibili senza un corrispettivo (es. istruzione, salute).
- **CLIENTE:** è l'acquirente di beni e servizi a domanda individuale (es. gas e luce). Esistono diverse possibilità di accedere al servizio, i contratti sono su base individuale. L'interlocuzione avviene tramite rapporto diretto con aziende di caratterizzazione pubblica o privata ma operante all'interno di un contesto regolato dal pubblico.

Inoltre, le diverse forme organizzate a cui ognuno di noi partecipa (famiglie, imprese, associazioni, partiti) esprimono a loro volta ruoli e bisogni differenziati e tra di loro contraddittori nei confronti delle istituzioni pubbliche. La multidimensionalità dei nostri ruoli nei confronti delle istituzioni pubbliche riflette la multidimensionalità dell'azione pubblica, che deve temperare diversi obiettivi, spesso contraddittori tra di loro.

1.3 I LIVELLI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La rilevanza delle finalità delle istituzioni pubbliche ne determina anche la complessità organizzativa e di funzionamento. Esse presentano sempre due livelli di funzionamento:

A. LIVELLO POLITICO

- a. È costituito dagli organi eletti (assemblea, governo, presidente dell'organo di governo). Tali organi politici sono composti da un ristretto numero di persone, con una permanenza in carica relativamente breve (5-10 anni).
- b. I politici hanno una relazione contrattuale molto specifica con l'istituzione pubblica. Svolgere la funzione politica a tempo pieno, come l'esercizio di una professione, è possibile solo negli enti di grandi dimensioni.
 - i. Enti di piccole dimensioni: politici ricevono alcuna indennità di carica.
 - ii. Enti di medie dimensioni: politici riscuotono solo un rimborso o un'indennità poco più che simbolica, non assimilabile a una retribuzione professionale.
 - iii. Enti pubblici molto grandi (grandi enti locali, regioni e Stato): l'indennità per gli organi di governo ha degli importi significativi.
- c. Ha funzioni di indirizzo e di controllo.
- d. È in carica per un tempo prestabilito, determinando una certa dinamicità delle persone che esercitano il ruolo politico e corrispondentemente dei relativi indirizzi.
- e. È attento alle scadenze elettorali che spingono a scelte con un orizzonte più di breve periodo.
- f. Viene chiamato anche organo di governo, amministrazione in carica, vertice istituzionale.

B. LIVELLO AMMINISTRATIVO

- a. È costituito dalle tecnostrutture che implementano le politiche, gestiscono i servizi pubblici e sono responsabili di tutta l'operatività.
- b. Ha un orientamento più al medio-lungo periodo.
- c. Si tratta di un corpo professionale stabile, dotato di grandi specializzazioni e competenze, in funzione delle missioni delle singole istituzioni.
- d. Le strutture amministrative sono composte da migliaia di professionisti, chiamati dipendenti pubblici, che di norma hanno una relazione professionale stabile con l'istituzione pubblica. Essi sono professionisti con contratti di lavoro (di varia natura) con l'istituzione pubblica.
- e. Viene anche chiamato tecnostruttura, burocrazia, corpo professionale, macchina amministrativa, livello tecnico.

1.3.1 LA RELAZIONE TRA LIVELLO POLITICO E LIVELLO AMMINISTRATIVO

Il livello politico e il livello amministrativo hanno relazioni molto frequenti e costanti:

- Il livello amministrativo presenta le analisi dei problemi e propone possibili indirizzi di policy.
- Il livello politico decide sulle policy proposte e ne controlla l'attuazione.
- L'interazione frequente può generare conflittualità e tensioni o armonia, a seconda che vi siano sensibilità e visioni distinte o comuni.

1.3.2 L'AUTONOMIA DEI LIVELLI

Entrambi i livelli detengono significativi poteri di influenza sull'istituzione pubblica e sono dotati di notevoli gradi di autonomia. Alcuni studiosi sostengono che il livello amministrativo sia sempre capace di influenzare il livello politico (Peters), altri sostengono il contrario (Wilson), altri che dipende dalle regole dei singoli sistemi o dalle personalità dei partecipanti a questa dialettica.

1.4 I TRE MODELLI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le istituzioni pubbliche possono essere inquadrate sotto l'azione congiunta di tre differenti modelli che interagiscono tra loro e co-determinano la qualità delle loro attività:

- **IL MODELLO POLITICO**
- **IL MODELLO LEGALE**
- **IL MODELLO ECONOMICO-AZIENDALE**

I tre modelli costituiscono:

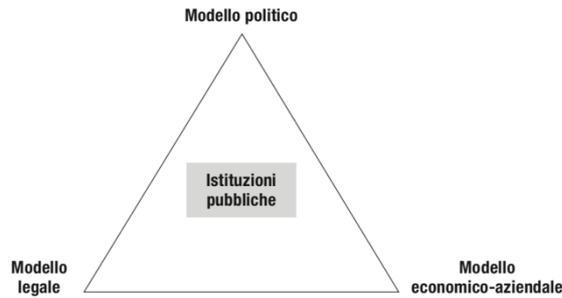
- Un punto di vista analitico sulle istituzioni pubbliche, utile a spiegarne e interpretarne le logiche di funzionamento.
- Rappresentano una dimensione normativa, ossia propongono i principi che dovrebbero guidare il governo e il funzionamento delle istituzioni pubbliche.

Ognuno dei tre modelli segue logiche diverse ma di pari importanza, anche se non sempre facilmente armonizzabili tra di loro, perché rispondono a finalità distinte e specifiche. Sia il livello politico, sia quello amministrativo, sono interessati da tutti e tre i modelli. Nessun organo di governo o assemblea legislativa può definire indirizzi di policy infrangendo il sistema legale o tradendo i vincoli di bilancio o di razionalità economica. Allo stesso modo, il livello amministrativo deve rispettare le norme, le razionalità economico-aziendali e non può prescindere dalla ricerca del consenso da parte dell'organo politico di indirizzo.

1.4.1 IL MODELLO POLITICO

Il modello politico ha come logica fondamentale di funzionamento la ricerca del consenso elettorale, che garantisce il contesto democratico. I sistemi politico-elettorali democratici hanno in comune il principio di rappresentanza democratica e l'idea che l'allineamento tra interesse pubblico e potere politico avvenga tramite un sistema elettorale regolato per legge. Fa riferimento alla responsabilità delle decisioni e ha un orizzonte di riferimento circoscritto alle elezioni. La ricerca del consenso elettorale è il meccanismo cardine che guida l'azione del livello politico e che dovrebbe garantire che i rappresentanti politici agiscano nell'interesse della comunità di riferimento. Inoltre, esso influenza significativamente anche il livello amministrativo. Per il management pubblico, riconoscere che la responsabilità dell'azione pubblica dipende da organi politici eletti tramite procedure democratiche è importante per due motivi:

- La responsabilità delle scelte pubbliche è in capo alla politica e quindi alla qualità complessiva del sistema politico.
- Il management pubblico risente della complessità del sistema politico e della fragilità di un sistema di rendicontazione tra "governati" e "governanti" che si fonda principalmente sull'esercizio del voto, che strutturalmente non può da solo regolare tutta la complessità dell'azione collettiva.



1.4.2 IL MODELLO LEGALE

Il modello legale garantisce che gli organi di governo e le strutture amministrative, che esercitano rilevanti poteri sovraordinati su persone, imprese e associazioni, agiscano sempre in un quadro di norme e di limiti piuttosto stabili, decisi dai rappresentanti della collettività. All'interno di ogni istituzione pubblica, il livello amministrativo controlla il rispetto della legalità da parte del sistema politico e viceversa. Inoltre, ogni istituzione pubblica è sottoposta alla verifica esterna di un'autorità di controllo indipendente (es. Corte dei conti per il governo centrale), che ne verifica il rispetto del sistema legale. L'autorità di controllo applica alcune routine di accertamento prestabilite, ma agisce anche su impulso del livello amministrativo o politico (se in disaccordo) o su segnalazione dell'opposizione politica. In caso di conflitti sull'interpretazione delle norme interviene la giustizia amministrativa (TAR e Tribunale di Stato). Il modello politico e modello legale sono in un rapporto dialettico e per diversi aspetti conflittuale, perché esprimono due momenti fondamentali ma diversi dell'attività di governo: l'autonomia di decidere in rappresentanza della comunità (il modello politico) e il rispetto delle regole della vita comunitaria (il modello legale).

1.4.3 IL MODELLO ECONOMICO-AZIENDALE

Le istituzioni pubbliche hanno una rilevante dimensione economica, in quanto acquisiscono dalla società ingenti risorse, le trasformano e le cedono sotto forma di servizi e funzioni ridistribuite e di regolazione, necessarie per la tutela degli interessi collettivi. Il modello economico-aziendale delle istituzioni presidia la razionalità nell'uso delle risorse nella definizione delle politiche e nei processi esecutivi. Ogni istituzione pubblica deve rispettare le logiche economico-aziendali fondamentali per garantire risultati coerenti ai contributi richiesti alla collettività. Questo implica:

- La ricerca di un equilibrio di bilancio interno tra entrate e uscite.
- La necessità di raggiungere un equilibrio tra contributi richiesti alla collettività e benefici a essa garantiti.

Le istituzioni pubbliche devono gestire razionalmente le proprie risorse per raggiungere tali finalità e per essere giudicate economiche rispetto alla propria missione. Infatti, la funzionalità delle istituzioni pubbliche può essere raggiunta laddove sono necessarie funzioni redistributive, di regolazione o di sostenibilità, che più difficilmente possono essere garantite da altre istituzioni private. Tale funzionalità può essere raggiunta solo considerando tutte le dimensioni rilevanti del sistema economico-aziendale: la chiarezza strategica, la razionalità organizzativa, la produttività operativa, l'efficacia dei servizi e la capacità di raggiungere gli utenti obiettivo. Il modello coinvolge sia il livello politico sia il livello amministrativo, in quanto il disegno degli indirizzi politici deve essere improntato a logiche di efficacia e di efficienza e

l'attuazione deve essere attenta alle ottimizzazioni operative. Il modello economico-aziendale verifica con strutturati meccanismi di controllo interni ed esterni. L'amministrazione deve esprimere un giudizio sull'economicità delle decisioni politiche, il livello politico controlla l'economicità dell'azione del livello amministrativo, sia da parte dell'organo di governo, sia da parte dell'opposizione. 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 d'interesse.

1.5 L'EQUILIBRIO TRA MODELLO POLITICO, LEGALE ED ECONOMICO- AZIENDALE

L'equilibrio tra i modelli definisce la qualità complessiva delle istituzioni pubbliche e il loro contributo allo sviluppo economico e sociale. Tuttavia, questo equilibrio ha natura dinamica e le razionalità dei tre modelli possono spingere le singole decisioni in direzioni diverse. Non esiste una gerarchia tra le tre razionalità, essendo tutte imprescindibili per le istituzioni pubbliche: è necessario contemperare i tre modelli.

1.6 IL SUCCESSO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Il valore complessivo dell'azione pubblica dipende da:

- **MODELLO POLITICO:** espressione ultima della volontà della EXCURSUS STORICO. Fino agli anni Settanta la convinzione diffusa era che una istituzione pubblica che godesse del necessario consenso politico e che rispettasse le norme e le procedure legali fosse necessariamente anche funzionale, ossia economica, perché la razionalità implicita delle norme garantiva anche un buon funzionamento dei servizi. Negli anni più recenti, il dibattito teorico e politico ha talvolta proposto l'errore concettuale opposto, ossia che il modello economico-aziendale dovesse essere gerarchicamente sovraordinato agli altri due modelli. comunità. Deve rappresentare l'interesse della collettività e deve essere controllato tramite un efficace sistema di rappresentanza democratica (che non dipenda solo dai meccanismi elettorali, ma anche dalla cultura e dall'interesse al bene collettivo di una comunità).
- **MODELLO LEGALE:** insieme delle regole scritte che stabilizzano e rendono esplicite le regole del gioco con cui gli attori sociali agiscono. È orientato a salvaguardare i diritti individuali e a promuovere l'interesse pubblico in modo esplicito e sistematico.
- **MODELLO ECONOMICO-AZIENDALE:** deve supportare la produzione e il consumo di beni e servizi finalizzati al soddisfacimento dei bisogni e al benessere della comunità rispetto alle risorse disponibili.

I tre sistemi interagiscono tra loro e possono trovare situazioni d'equilibrio differenti, in funzione del più generale contesto di riferimento. Il management pubblico deve saper agire all'interno di queste tre distinte razionalità e contribuire al loro equilibrio. Si tratta di un equilibrio tra variabili dipendenti tra loro e condizionate da dinamiche esterne. Le istituzioni operano infatti in un più complessivo ambiente naturale, sociale, economico e culturale che ne condiziona il funzionamento e ne definisce i possibili spazi d'azione.

1.7 I PROCESSI DECISIONALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Il processo che porta le istituzioni pubbliche ad assumere decisioni è laborioso e articolato.

- IL MODELLO DI RAZIONALITÀ ASSOLUTA
- IL MODELLO DI RAZIONALITÀ LIMITATA (Simon)

1.7.1 IL MODELLO DI RAZIONALITÀ ASSOLUTA

Nei sistemi sociali complessi non è possibile ipotizzare processi decisionali basati sulla razionalità assoluta e su un quadro informativo completo. I fini che ogni organizzazione persegue possono essere raggiunti utilizzando in modo ottimale i mezzi a disposizione (stato di informazione perfetta) ed esiste un decisore unitario, che determina la coincidenza tra interesse individuale e collettivo. Gli uomini, attraverso le decisioni, determinano il funzionamento delle organizzazioni. Esiste una funzione-obiettivo chiaramente identificata e condivisa e tutte le variabili rilevanti per la decisione possono essere identificate, selezionate, rappresentate e misurate. I soggetti che assumono le decisioni agiscono sulla base di criteri di razionalità limitata. Non vi è la possibilità di disporre di una conoscenza perfetta delle alternative disponibili e delle conseguenze delle azioni. Non è (sempre) possibile misurare e stimare con un approccio quantitativo la correlazione tra le variabili in gioco. È possibile misurare e stimare quantitativamente la correlazione tra le variabili. Le persone adattano costantemente le informazioni e le conoscenze che possiedono alle condizioni (mutevoli) dell'ambiente esterno. I decisori si adattano all'ambiente. Si dispone di algoritmi matematici che modellizzano la realtà correlando le variabili, permettendo di valutare l'impatto delle diverse opzioni decisionali disponibili. Il soggetto decisore, inserito in un contesto organizzato, assume decisioni basandosi non tanto su un criterio di massimizzazione dei fini, quanto di soddisfacimento medio degli obiettivi/interessi. Non esiste un'unica funzione obiettivo chiaramente identificata e condivisa. Il modello viene usato per simulare gli impatti delle possibili alternative di policy, per scegliere quella ottimale (la razionale), ovvero l'opzione che massimizza la funzione-obiettivo definita. Il fine principale è il raggiungimento di una soluzione soddisfacente e accettabile (provvisoria) nel contemperamento dei diversi obiettivi presenti nella società. La razionalità assoluta permetterebbe di:

- Identificare e ordinare gerarchicamente obiettivi e valori
- Avere conoscenza, possesso e padronanza di tutti i mezzi necessari per raggiungerli.
- Valutare perfettamente e in maniera completa le conseguenze correlate alle diverse alternative (prevedibilità assoluta delle conseguenze).

1.7.2 I PROBLEMI DEL MODELLO DI RAZIONALITÀ ASSOLUTA

Non esiste la possibilità che un'organizzazione ipercomplessa sia in grado di esaminare tutte le ipotesi decisionali disponibili, di valutarne perfettamente costi e benefici e di decidere razionalmente. L'approccio della razionalità assoluta non può dunque trovare riscontro nella realtà ed è più realistico considerare processi decisionali a razionalità parziale. Le distinte prospettive decisionali vanno sintetizzate, coniugando diversi linguaggi ed analisi, fino ad arrivare ad un livello di razionalità ritenuta soddisfacente tra tutte le coalizioni coinvolte. Non si ricerca la decisione migliore in assoluto ma la decisione relativa migliore in base alle informazioni che si conoscono, adattandosi in modo soddisfacente all'ambiente in cui operano.

1.7.3 CAMPO DI APPLICAZIONE DEL METODO A RAZIONALITÀ LIMITATA

Il metodo a razionalità limitata può realizzarsi con efficacia in istituzioni pubbliche o private in presenza di:

- Obiettivi fortemente condivisi.
- Ampia disponibilità di informazioni e significativa capacità di elaborazione delle stesse.

Nelle democrazie avanzate l'unitarietà degli obiettivi si indebolisce, in virtù della varietà di interessi e dell'elevato grado di coinvolgimento di attori eterogenei nel processo decisionale.

1.7.4 IL MODELLO INCREMENTALE (Lindblom)

Lindblom critica il modello della razionalità limitata: esso trascura l'analisi dei processi cognitivi degli attori e non si adatta al carattere pluralistico dei sistemi democratici. Le regole formali (es. molteplici livelli di governo) e la compresenza di plurimi interessi organizzati fanno sì che:

- Gli attori siano a razionalità limitata
- Esistano processi di frammentazione decisionale, a causa della compresenza di più attori autonomi e liberi da vincoli superiori di coordinamento.

Il modello incrementale prevede quindi che una decisione sia 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 e quindi considerabile come una buona base di partenza per le decisioni future. Si parte dall'analisi dello status quo, muovendosi incrementalmente nella direzione che l'esperienza suggerisce e cercando di proporre degli scenari migliorativi. Meno ci si allontana dallo status quo, più alta è la probabilità di conservare il consenso. Più distante dallo status quo è lo scenario, più forte diventa la necessità di rinegoziare l'equilibrio tra gli stakeholder.

1.7.5 IL MODELLO DEL MIXED-SCANNING (Etzioni)

I processi decisionali complessi non sono né perfettamente olistici (capacità di analizzare il quadro globale), né sono soltanto incrementali (esclusivo orientamento ai miglioramenti al margine). Il termine "scanning" si riferisce alla ricerca, collezione, analisi e valutazione di informazioni, al fine di preparare le decisioni finali. Il mixed-scanning non richiede la raccolta e analisi di tutte le informazioni (o il maggior numero possibile) e rappresenta una visione più strategica e innovativa di quello incrementale. Le analisi che determinano le ipotesi decisionali sono dei carotaggi selettivi e progressivi sulle dimensioni che si ritengono critiche, a partire dallo status quo. Inizialmente, si avviano analisi rapide con dati sintetici che consentano di individuare gli aspetti rilevanti, in un secondo momento, per quelli più critici, si procede con ulteriori approfondimenti. La sommatoria di diversi carotaggi permette di disporre dei necessari elementi per assumere una decisione, il cui costo è ragionevolmente correlato alle variabili che si ritiene di voler valutare. Il processo decisionale è sequenziale. Coesistono criteri decisionali alti e bassi: i primi sono una diminuendo la probabilità di ritrovare un accordo. A sua volta, la valutazione della decisione dipende poi dall'accordo raggiunto tra coloro i quali possono influenzare lo scenario nel quale le decisioni vengono assunte (interdipendenza dei decisori). Solo in questo modo verrebbero garantiti i diritti di libertà di scelta e verrebbe impedita la concentrazione del potere. Il processo decisionale opera nel senso di scartare le informazioni meno rilevanti al fine di preparare le decisioni finali. Non è necessario analizzare tutte le diverse alternative e tutte le fonti informative a disposizione, ma determinare quelle strategicamente più importanti per assumere le decisioni. Esistono funzioni-obiettivo differenziate o limitatamente sovrapposte tra gli stakeholder. I processi di decisione sono frammentati ed eterogenei. Non vi è una concentrazione delle decisioni in capo a un solo soggetto, ma la coesistenza di diversi poli decisionali. Le decisioni vengono assunte in maniera incrementale, modificando parzialmente lo status quo esistente.

1.8 IL VOCABOLARIO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

1.8.1 GOVERNO

Tre significati nel linguaggio corrente:

- L'intera articolazione delle istituzioni pubbliche, che comprende sia il livello politico, sia quello amministrativo.
- Organo deputato all'esercizio del potere esecutivo, tenuto pertanto distinto da quello legislativo e giudiziario.
- Funzione di governo delle istituzioni in generale, che si estende oltre il potere esecutivo (in quanto comprende anche il livello amministrativo interno e l'utilizzo del modello legale) per orientare la vita della comunità di riferimento.

1.8.2 GOVERNANCE PUBBLICA

Fa riferimento a:

- La rappresentanza dell'interesse pubblico non può essere considerata di esclusiva e univoca pertinenza degli organi politici eletti.
- L'ampliamento dei confini del sistema politico in atto, in cui la ricerca dell'interesse pubblico, espressione della comunità, passa anche tramite il coinvolgimento dei cittadini nella vita delle istituzioni pubbliche
- La continua ricerca in atto di meccanismi complementari in grado di rafforzare i sistemi di rendicontazione dalle istituzioni pubbliche alle comunità di riferimento, data la debolezza dei sistemi di rendicontazione tra comunità e politica è in atto una. La costruzione allargata e partecipata del processo decisionale e di rendicontazione degli interessi pubblici è definita governance pubblica.
- La regolazione degli assetti istituzionali, ossia la regolazione dei rapporti tra gli organi di governo e tra questi e il livello amministrativo.

1.9 MANAGEMENT PUBBLICO ED ECONOMIA AZIENDALE

L'economia aziendale italiana concepisce il management come trasversale ai diversi ambiti istituzionali (impresa, istituzione pubblica, azienda non profit, famiglia). Organizzare e gestire risorse materiali e immateriali è trasversale rispetto alle finalità dell'azione organizzata. Il management è oggetto di una disciplina fondante che ha come oggetto le attività utili al perseguimento di finalità che possono essere economiche (il profitto), pubbliche (interesse collettivo) o extra-economiche. Al centro dell'economia aziendale vi è il concetto di azienda, la dimensione economica dell'istituto di riferimento. Gli istituti sono costituiti da un sistema di relazioni di varia natura (personali, di valori condivisi, di obblighi e doveri) di cui l'approccio aziendale considera solo la dimensione economica, ossia la relazione tra risorse scarse e finalità degli istituti stessi. L'azienda pubblica è il sistema di processi economici svolti all'interno dell'istituzione pubblica di riferimento. L'attenzione dell'analisi aziendale è pertanto posta sui processi economici piuttosto che sui processi politici, istituzionali o sociali. L'impresa è dotata di una sua autonomia e vita propria. Il sistema pubblico è un sistema di istituti e aziende che godono di autonomia per potere funzionare adeguatamente. Il tema dell'autonomia richiama quello dell'equilibrio tra modello politico, legale ed economico-aziendale. L'assunzione alla base del management pubblico è che il buon funzionamento delle istituzioni pubbliche richieda un ambito di autonomia dai livelli sovraordinati in grado di permettere alle singole aziende pubbliche di organizzarsi e gestirsi al meglio rispetto alle specifiche caratteristiche del microambiente interno ed esterno di riferimento.

Il sistema delle istituzioni pubbliche non è un corpo organico unitario e indistinto, ma una serie di istituzioni autonome, ognuna dotata delle sue specificità, della sua storia e delle sue competenze distintive. La funzionalità del sistema è spiegata dalla funzionalità delle singole istituzioni. L'errore di molti processi di riforma e di proposte di rinnovamento è quello invece di considerare il settore pubblico come un unicum, invece che un complesso sistema di migliaia di istituzioni distinte, tra di loro interagenti, ma dotate di specifiche finalità e capacità autonome di azione.

2. LE PRINCIPALI FUNZIONI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Le istituzioni pubbliche, con la finalità di perseguire l'interesse generale, assolvono un numero di funzioni articolato e con un impatto rilevante su individui, imprese e collettività. Le funzioni pubbliche possono essere classificate in cinque tipologie interconnesse:

2.1 DEFINIZIONE DEL SISTEMA LEGALE GENERALE E TUTELA DEI DIRITTI

- Si tratta di una meta-funzione: prelude alla possibilità di perseguire le altre.
- Le istituzioni pubbliche hanno la funzione di stabilire il quadro giuridico che regola i diritti e i doveri delle persone e dei soggetti giuridici, nonché gli spazi d'azione delle istituzioni pubbliche stesse.
- Il sistema legale generale regola i rapporti tra diverse istituzioni pubbliche, per esempio, stabilendo le attribuzioni di poteri all'Unione Europea, agli stati, alle regioni, alle province e ai comuni.
- Simultaneamente, il sistema legale generale definisce anche gli spazi di azione della funzione potestativa, attività volta a garantire l'esistenza stessa dell'ente pubblico, la sua identità e il rispetto delle regole da parte di tutti gli attori sociali. L'attività potestativa è regolata da leggi di vario tipo (costituzionali, ordinarie, delegate) che specificano la natura e i limiti della funzione, ne identificano l'organo competente, nonché le procedure e gli atti formali tramite cui viene esercitata tale funzione.
- I prodotti principali con cui si esercita la funzione legale sono leggi, decreti, circolari, sentenze e disposizioni. Si tratta di prodotti intangibili di natura legale che pertanto richiedono un sistema di professionalità di ordine giuridico. Tuttavia, appare sempre più necessario associare queste competenze con conoscenze in grado di comprendere le complesse dinamiche messe in atto dai prodotti della funzione legale e di valutare le conseguenze degli interventi stessi, per esempio con analisi delle previsioni sugli effetti attesi e valutazioni costi-benefici.
- Specifici istituzioni pubbliche sono dedicate al monitoraggio, al controllo e all'amministrazione del sistema legale

2.2 REDISTRIBUZIONE DELLE RICCHEZZA E DELLE OPPORTUNITÀ

Le istituzioni pubbliche agiscono sulla comunità per modificare la distribuzione della ricchezza, del reddito, delle opportunità di lavoro e di consumo, per l'affermazione di giustizia sociale e di equità. Le operazioni di redistribuzione della ricchezza tra gruppi sociali, ma anche tra territori e generazioni, sono una funzione importante e distintiva delle istituzioni pubbliche, per cui è particolarmente rilevante il sistema di valori sociali di riferimento. I differenti orientamenti cognitivi e valoriali, infatti, influenzano le decisioni pubbliche sull'estensione della spesa pubblica, delle modalità per finanziarla e del loro effetto distributivo e redistributivo. Esistono due modelli per intendere il ruolo della PA:

- **MODELLO REDISTRIBUTIVO:** gli individui e le famiglie hanno un diritto naturale alla ricchezza, che ottengono tramite il loro lavoro e risparmio. Le istituzioni pubbliche possono prelevare parte di questa ricchezza per operare interventi, incluse operazioni di redistribuzione della stessa, a favore delle persone più vulnerabili. Il modello redistributivo asserisce una titolarità primaria nella generazione di ricchezza agli istituti privati e una successiva fase di

redistribuzione della ricchezza da parte di quelli pubblici. L'obiettivo è quello di azzerare le disparità sociali.

- **MODELLO DELLA FUNZIONE ASSICURATIVA SOCIALE DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE:** le imposte sono il corrispettivo di una polizza che gli individui sono chiamati a finanziare e che viene utilizzata in caso di bisogno. La spesa pubblica (e il prelievo fiscale) è un meccanismo di protezione fondamentale contro i rischi della vita. Questo modello parte dal presupposto che una distribuzione diseguale della ricchezza è un'inevitabile conseguenza del funzionamento del sistema economico- sociale. Le istituzioni pubbliche sono remunerate per i servizi che erogano, restituendo ai membri svantaggiati della comunità le risorse ottenute per riequilibrare una loro distribuzione ritenuta socialmente ingiusta. Dal punto di vista del management pubblico, problematiche delle politiche sociali derivano dalle difficoltà nell'identificare i soggetti realmente vulnerabili o meritevoli di intervento e dalla concreta gestione di servizi che, nei fatti, a volte non riescono a rispondere in modo adeguato ai bisogni per cui sono erogati.

2.3 PRODUZIONE DI BENI COLLETTIVI

Le istituzioni pubbliche intervengono per soddisfare ampi bisogni degli individui tramite la produzione diretta di beni e servizi o affidando la produzione e l'erogazione a soggetti indipendenti (imprese o aziende non-profit) e finanziandone le attività. La natura tecnico-economica di alcuni beni richiede un'azione collettiva per renderli disponibili. I beni collettivi sono beni che non verrebbero prodotti in un contesto di mercato o che, se anche lo fossero, verrebbero offerti in quantità insufficienti (es. strade, illuminazione degli spazi pubblici, arredo urbano). Si tratta di beni:

- Non escludibili (o escludibilità costi elevati)
- Non rivali nel consumo.
- Non possono essere regolati da logiche di mercato, in quanto non sarebbe possibile costruire incentivi per un soggetto privato a offrirli a pagamento, in virtù dell'impossibilità di escludere coloro che non hanno contribuito al loro finanziamento.
- Si tratta di servizi non divisibili e il cui costo di produzione non dipende dal numero di beneficiari.
- I beni collettivi sono inoltre accomunabili dal fatto di richiedere per la loro fornitura o per la regolazione del loro utilizzo un'azione della collettività, contribuendo a rafforzare l'identità della comunità e delle sue istituzioni. Due caratteristiche di questa classe di prodotti sono particolarmente rilevanti per il management pubblico. 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. È l'istituzione pubblica a decidere sulle caratteristiche del bene collettivo, senza poter fare riferimento ai segnali prodotti dalle scelte individuali sul mercato.

Per questi beni, le istituzioni pubbliche operano in regime di monopolio. Vengono a mancare non solo gli stimoli della concorrenza, ma anche i benchmark che possano aiutare le istituzioni a confrontarsi e a imparare tramite il trasferimento di conoscenze tra realtà simili.

Lo spazio dell'intervento pubblico per la produzione di questa tipologia di beni si sta inoltre progressivamente modificando in virtù di due principali fenomeni:

- Lo sviluppo di tecnologie in grado di rendere possibile l'attivazione di nuovi mercati (per esempio sistemi automatici di road charging che possono attribuire ai consumatori l'utilizzo delle strade).
- Un crescente impegno di soggetti privati nel finanziamento e nella produzione di beni collettivi, per esempio nel campo della ricerca, della tutela ambientale e della promozione di valori collettivi.

2.4 REGOLAZIONE DEL SISTEMA ECONOMICO

Può essere concepita come estensione della definizione del sistema legale. Riguarda la regolazione della vita economica (attraverso strumenti volti a garantire l'efficienza del sistema economico) e la redistribuzione di ricchezza e di opportunità, che può avvenire con l'erogazione di servizi (trasferimenti in natura) oppure tramite trasferimenti finanziari. Le PA svolgono un ruolo centrale nella regolazione del sistema economico:

- **A LIVELLO MACROECONOMICO:** definiscono le politiche monetarie e fiscali, svolgono l'attività di vigilanza sul sistema bancario, decidono le politiche industriali, del lavoro e del risparmio. La tendenza è verso lo spostamento di alcune attribuzioni a livelli istituzionali internazionali o sovranazionali, per rispondere al processo di globalizzazione e cercare di garantire maggiore omogeneità nelle regole di funzionamento del sistema economico e favorire così la creazione di mercati più estesi ed efficienti.
- **A LIVELLO MICROECONOMICO:** interventi a garanzia del funzionamento dei mercati, della tutela dei consumatori, della difesa della privacy degli individui. La pubblica amministrazione vigila sulla concorrenza e sta retrocedendo dal ruolo di monopolista. In diversi settori le istituzioni pubbliche hanno ridotto la propria presenza (es. trasporti) ponendo una necessità crescente di tutelare l'interesse pubblico. La funzione di regolazione è chiamata a intervenire per guidare, incentivare e sanzionare attori indipendenti affinché le loro azioni siano allineate all'interesse generale e alla difesa dei diritti economici e sociali dei cittadini.

2.4.1 PRODUZIONE DI SERVIZI PUBBLICI A DOMANDA INDIVIDUALE

Lo sviluppo economico ha portato le istituzioni pubbliche ad ampliare le aree di competenza anche in forme di mercato dove avvengono processi di consumo individuale. In questo caso le istituzioni pubbliche si sovrappongono o si sostituiscono al mercato nell'offrire beni e servizi. Tali beni sono divisibili ed escludibili nell'uso, ovvero di tipo individuale dal punto di vista tecnico ed economico (es. servizi sanitari). L'affermazione di un'offerta delle istituzioni pubbliche in questo ambito ha tre motivazioni principali:

- Il tentativo di far fronte a fallimenti del mercato, quali la presenza di esternalità negative, di rilevanti asimmetrie informative (es. in sanità) e di monopoli naturali (es. nei trasporti).
 - L'affermazione di principi di equità e solidarietà che si possono concretizzare in diversi modelli di offerta.
 - Interventi di salvataggio di imprese o istituzioni finanziarie per evitare gravi crisi sociali.
- Sono divenuti diritti del cittadino anche quei bisogni ritenuti qualificanti e irrinunciabili per il rispetto della dignità individuale ma che richiedono un rilevante impegno di risorse economiche. Il riconoscimento della dignità umana come preconditione necessaria per esercitare le libertà civili, per sviluppare capacità di espressione della persona, per avere i

mezzi minimi per partecipare alla vita comunitaria e per affermare il principio delle pari opportunità ha permesso l'affermazione di diritti come l'istruzione e i servizi alla persona.

2.4.2 I DUE MODELLI "OCcidentalI" NELL'OFFERTA PUBBLICA DI SERVIZI ALLA PERSONA

Nel mondo occidentale, l'affermazione delle istituzioni pubbliche nella risposta ad alcuni bisogni individuali è avvenuta secondo due differenti modelli:

2.4.2.1 MODELLO EUROPEO (WELFARE UNIVERSALE)

Le istituzioni pubbliche definiscono il contenuto di un diritto, che si estende all'intera popolazione con caratteristiche omogenee. L'idea alla base dell'intervento pubblico in settori quali la sanità è che esista una responsabilità della collettività affinché tutti i membri della comunità abbiano accesso a questi servizi in modo omogeneo, senza differenze dovute al reddito o ad altre condizioni socio-economiche. La responsabilità della soddisfazione del bisogno, anche se di natura individuale, viene assegnata all'istituzione pubblica. Per il modello comunitario la presa in carico di alcuni bisogni individuali da parte della collettività è naturale. La collettività è disposta ad accettarne i costi, in termini di eventuale perdita di efficienza e di limitazione degli spazi d'azione individuale, pur di ottenere i vantaggi di comunità più coese, con meno disuguaglianza economica e minore emarginazione sociale.

2.4.2.2 MODELLO NORDAMERICANO (INTERVENTO PUBBLICO RESIDUALE O DI SUPPLENZA):

Per molti bisogni non esiste un diritto del cittadino e le istituzioni pubbliche intervengono solo nei casi in cui la persona non sia in grado di soddisfare autonomamente il bisogno. L'intervento pubblico per offrire servizi individuali è concepito come extrema ratio, che comporta il prezzo di maggiori entrate fiscali e di un'espansione della sfera pubblica su quella privata. Il modello liberista o neoliberista dà priorità ai principi di libertà, autonomia e responsabilità individuali e che pertanto interpreta come residuale e spesso indesiderabile l'intervento pubblico in supplenza di fallimenti dei comportamenti individuali.

2.4.2.3 LE POSSIBILI EVOLUZIONI DEL WELFARE STATE

In Europa si è alla ricerca di profonde trasformazioni del sistema di welfare state per:

- Renderlo maggiormente in grado di dare una risposta effettiva ai bisogni realmente primari e fondamentali degli individui.
- Renderlo compatibile con un contesto di crescita economica nettamente inferiore a quello registrato nella seconda parte del secolo scorso.
- Aggiornare il principio di equità, rendendolo sensibile a nuove forme di disuguaglianza (per esempio tra generazioni) e di vulnerabilità sociale (per esempio legate al disagio psicologico o alla disponibilità di reti familiari per l'assistenza agli anziani).

2.4.3 DIRITTI, SERVIZI ALLA PERSONA E MODALITÀ DI OFFERTA

Con l'affermazione dei diritti alla sicurezza sociale (pensione di anzianità, d'invalidità), alla tutela della salute e all'istruzione, le istituzioni pubbliche si impegnano a garantire un determinato servizio in presenza di criteri di eleggibilità precisati nelle leggi o negli atti che istituiscono il diritto. Per queste attività esistono limitati margini di discrezionalità decisionale sia da parte degli organi politici sia da parte dell'amministrazione. L'esistenza di diritti nei

confronti dell'istituzione pubblica determina un conseguente obbligo dell'amministrazione ad agire.

2.4.4 CO-PRODUZIONE DEI SERVIZI

Nell'affermazione del ruolo delle istituzioni pubbliche in settori di servizi alla persona assume rilevanza la concezione di servizio pubblico non in sostituzione di un impegno personale per la soddisfazione del bisogno, ma come supporto e stimolo alla responsabilizzazione diretta delle persone. In termini manageriali l'affermazione di un co-protagonismo delle persone nella gestione della soddisfazione dei bisogni afferma la necessità di forme di relazioni tra produttori e consumatori dei servizi più interattive. Questa tendenza prende il nome di co-produzione, ovvero i processi di produzione sono determinati dalla collaborazione tra produttori e consumatori.

2.4.5 COMPATIBILITÀ TRA DIRITTI E RISORSE DISPONIBILI

L'ampliamento dell'azione delle istituzioni pubbliche nel campo dei servizi alla persona, per garantire uguaglianza sostanziale di capacità e opportunità, pone una sfida al management pubblico:

- L'estensione di diritti in termini di servizi pubblici esigibili richiede risorse e impatta sulla spesa pubblica. Tanto più sono dettagliati i diritti in termini di servizi esigibili tanto più è elevato il rischio di una difficile controllabilità della spesa.
- Normare nel dettaglio i diritti può ridurre gli spazi di autonomia e quindi condizionare i risultati dell'azione amministrativa. La riduzione dello spazio manageriale, infatti, può risultare particolarmente critica in contesti, come la sanità o l'istruzione, dove la garanzia del diritto è formulabile sull'erogazione del servizio e non sul risultato raggiunto e dove quindi la reale capacità di risposta al bisogno dipende dalla qualità complessiva dei processi produttivi piuttosto che dal semplice diritto al servizio.

2.5 PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, SVILUPPO INFRASTRUTTURE E TUTELA AMBIENTE/HERITAGE

La bellezza degli ambienti e la conservazione del patrimonio possono essere minacciate dal loro sfruttamento incontrollato, compiuto per attività economiche che producono esternalità negative rilevanti (es. inquinamento). Le istituzioni pubbliche, per la loro natura territoriale, hanno la responsabilità di agire per la conservazione, la fruibilità e la tutela del territorio e del suo patrimonio fisico, naturale e artistico. In particolare, esse sono per definizione collegate a un territorio e hanno una responsabilità ultima e legittima di difenderlo da dinamiche che possano impoverirlo.

2.5.1 TRADE-OFF TRA SVILUPPO ECONOMICO E TUTELA AMBIENTALE

a posizioni radicali e pessimiste sul futuro dell'ambiente (es. esaurimento delle risorse naturali) si contrappongono posizioni che esprimono una grande fiducia nelle possibilità del progresso tecnologico. Le istituzioni pubbliche sono chiamate a mediare posizioni diverse, per sensibilità e per interessi diretti, cercando una sintesi tra i bisogni primari delle persone (a partire dalla salute), la crescita economica (in quanto elemento strumentale al benessere) e la qualità e quantità di risorse lasciate a disposizione delle generazioni future.

2.5.2 DIALETTICA SULLO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE PUBBLICHE

Alcuni sostengono che lo sviluppo delle infrastrutture pubbliche è a tutela dell'ambiente e a supporto della sostenibilità (es. treni riducono l'emissione di inquinanti), mentre altri, propongono un rallentamento dell'antropizzazione dell'ambiente e un maggior godimento della natura in uno stadio incontaminato (es. linee ferroviarie sono invasive nello scenario paesaggistico).

2.5.3 RAPPORTO TRA ISTITUZIONI PUBBLICHE

I temi ambientali riguardano una moltitudine di istituzioni. Poiché alcune esternalità incidono oltre i confini definiti dall'uomo, per la tutela dei territori è necessaria la cooperazione tra istituzioni pubbliche diverse. Il tema delle emissioni di CO2 esemplifica la situazione: l'effetto serra è globale, interessando anche territori che non svolgono attività che lo favoriscano, e questo fenomeno può essere governato solo attraverso la cooperazione tra paesi, nella forma di accordi internazionali.

2.6 LE SPECIFICITÀ DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Le complesse funzioni che caratterizzano l'azione delle istituzioni pubbliche ne determinano alcune caratteristiche distintive. Esse possono essere qualificate come specificità delle istituzioni pubbliche e determinano rilevanti conseguenze per l'esercizio del ruolo manageriale.

2.7 ETEROGENEITÀ DEI PRODOTTI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Il management pubblico è caratterizzato da una natura eterogenea delle funzioni, dei prodotti e degli ambiti di attività delle istituzioni pubbliche. Tale eterogeneità deriva dalla progressiva espansione dell'intervento dello Stato nell'economia e nella vita sociale. L'eterogeneità è determinata sia dalla diversità delle funzioni esercitate, ma anche dall'ampiezza dei settori di intervento e si riflette in una serie di conseguenze che influenzano in modo decisivo i sistemi di management pubblico. varia dalla correttezza formale e dalla precisione terminologica (es. leggi), dalla qualità delle operazioni tecniche (es. produzione di beni collettivi), dalla precisione di calcolo, di previsione e di analisi dei progetti (nel caso di erogazioni finanziarie), dalla complessità delle indagini sull'economia e la società (es. piani e programmi). L'eterogeneità della natura operativa delle attività si riflette sul tipo di professionalità richiesta alle persone, intesa come insieme di conoscenze, competenze, atteggiamenti e motivazioni. L'eterogeneità delle attività svolte si riflette sulla scelta dei modelli organizzativi. Le istituzioni pubbliche sono composte da una varietà molto ampia di modelli organizzativi per quanto riguarda livelli decisionali, livelli di autonomia, meccanismi di coordinamento, ecc. L'eterogeneità dei prodotti, delle professionalità coinvolte e dei modelli organizzativi si riflette in un bisogno differenziato dei sistemi di management, che devono essere disegnati per riflettere al meglio le specificità, di natura settoriale e/o dimensionale. Gli stessi criteri di valutazione delle amministrazioni risentono della loro eterogeneità. La concreta applicazione di criteri di efficacia, efficienza ed economicità richiede sistemi informativi e indicatori specifici per ogni area d'intervento. L'evoluzione dei fini dell'intervento pubblico ha portato all'emergere di prodotti e di attività talmente differenti da richiedere diverse soluzioni organizzative: nei paesi nei quali questo dato strutturale è stato colto, si è assistito a un processo di differenziazione organizzativa che ha portato alla creazione di una varietà di istituzioni pubbliche a cui sono state attribuite diverse responsabilità e alle quali è stata concessa un'ampia autonomia gestionale, organizzativa e finanziaria.

In altri paesi, tra cui l'Italia, questo processo è stato più recente ed è avvenuto solo parzialmente, prevedendo l'assegnazione di autonomia a nuove entità (aziende), ma mantenendo molti dei criteri, dei vincoli e dei sistemi di gestione omogenei e trasversali a tutte le istituzioni pubbliche.

2.8 ASSENZA DEL PREZZO DI CESSIONE DEI PRODOTTI O SERVIZI

I prodotti dell'attività delle istituzioni pubbliche sono in toto o in parte ceduti senza un diretto corrispettivo economico (prezzo) o con corrispettivi (tariffe) che sono inferiori ai costi di produzione e determinati in base a valutazioni di opportunità sociale ed economica e non in base alle libere dinamiche della domanda e dell'offerta. Questo determina che:

- A. **La qualità della gestione non è correlata all'equilibrio finanziario.** Variazioni positive (o negative) della qualità della gestione non si traducono in variazioni positive (o negative) dell'equilibrio economico. Una buona gestione può essere in disavanzo (se il finanziamento pubblico è insufficiente rispetto al mandato delle aziende). Una cattiva gestione può essere in equilibrio (se i cittadini ricevono servizi di scarsa qualità e l'azienda è finanziata generosamente). L'assenza del prezzo non permette di avere una misura esplicita e condivisa del valore pubblico da mettere in contrapposizione ai costi (come è invece il valore di scambio – ricavi – di mercato per l'impresa).
- B. **Vengono meno i meccanismi di auto-selezione della domanda.** La mancanza di un corrispettivo diretto per la prestazione indebolisce il meccanismo che regola l'accesso ai beni. Viene meno la percezione del valore economico dei beni e le dinamiche sul lato della domanda non riflettono una logica costi-benefici. Ne deriva che spesso la domanda per i servizi è eccessiva rispetto alle risorse. L'assenza di prezzo facilita l'accesso ai servizi pubblici da parte di persone con basso reddito (effetto positivo). L'assenza di prezzo determina una pressione sull'offerta di servizi pubblici da parte di tutti i cittadini e la necessità di sistemi di controllo della domanda alternativi al prezzo di vendita. Le istituzioni pubbliche sono pertanto chiamate a filtrare l'accesso ai servizi stessi, gestendo la domanda in modo che sia compatibile con le risorse disponibili secondo criteri diversi da quello del prezzo del servizio.
- C. **Metodi alternativi per costruire l'equilibrio tra domanda e offerta.** Le istituzioni pubbliche hanno a disposizione tre tipi di azioni:
 - Utilizzo di tariffe e contributi economici, cercando di mediare tra esigenze di riduzione del sacrificio economico per l'utente del servizio e stimoli all'autoselezione generati dalla compartecipazione al costo (ticket, quote fisse). Questa categoria di azioni, oltre a svolgere una funzione di moderazione dei consumi, attiva fonti di finanziamento e quindi riduce il fabbisogno di risorse da reperire tramite la fiscalità generale.
 - Ricerca di strumenti di controllo e di selezione della domanda dal lato dell'offerta, tramite accertamenti dell'effettivo stato di bisogno, la definizione di classi di priorità e/o l'articolazione di processi che orientino la domanda in modo da garantire un equilibrio tra sacrificio economico (le risorse impiegate) e utilità prodotta.
 - Informazione finalizzata a sensibilizzare e a responsabilizzare gli utenti sul fatto che ogni servizio ha comunque un costo, anche quando si decide di non addebitarlo a chi lo utilizza. Si tratta di interventi che fanno leva sulla responsabilizzazione individuale, il senso dell'interesse comune e l'orientamento dei comportamenti tramite la persuasione morale.

- D. **Dissociazione tra decisioni produttive e di finanziamento e il loro riflesso sul consenso politico e la soddisfazione nei confronti delle istituzioni.** I prezzi di mercato creano un meccanismo naturale di consenso rispetto ai produttori attivando un forte incentivo a trovare soluzioni che massimizzino il ritorno percepito per il consumatore. Nel caso di servizi pubblici gratuiti (o a prezzi calmierati) avviene uno sdoppiamento dei ruoli:
- Il consumatore è attento solo ai benefici e spesso è addirittura ignaro dei costi del servizio.
 - Il contribuente vede il prelievo fiscale come corrispettivo di un'offerta alquanto generica di servizi pubblici.
 - L'equilibrio tra costi e benefici individuali può avvenire solo nel lungo periodo ed è fortemente condizionato da politiche distributive e redistributive.
- E. **Diverso significato che per le istituzioni pubbliche assumono i ricavi.** I ricavi consistono spesso in trasferimenti e non nel corrispettivo pagato dagli utenti per i servizi. Ciò rende spesso non significative le analisi che confrontano ricavi e costi, come per esempio quella di break-even o quelle di confronto tra i margini per linee di prodotto. L'impossibilità di confrontare costi e ricavi impone perciò di orientarsi prevalentemente su comparazioni di costi, che non di rado hanno il limite di essere riferite a servizi di qualità diversa. Spesso nelle valutazioni economiche l'alternativa con costi minori è solitamente preferita. Tuttavia, le alternative caratterizzate da costi minori non necessariamente sono quelle che presentano un miglior rapporto utilità/costi. Per superare questo limite, in diversi paesi e settori di intervento si stanno introducendo nuovi sistemi di raccolta delle risorse finanziarie per le istituzioni pubbliche (es. tributi di scopo, a destinazione vincolata) e innovazioni nei sistemi di finanziamento (es. pagamenti da parte di enti sovraordinati con tariffe a prestazione che simulano le logiche di mercato).

2.9 FORMALIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

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. Sussistono due motivazioni di fondo:

- Attribuzione di poteri sovraordinati alle Istituzioni Pubbliche.
- Necessità di sistemi di controllo del loro operato diversi da quelli di mercato.

La formalizzazione riguarda:

- La definizione degli organi che hanno il potere di operare in base all'attribuzione di competenze.
- Le modalità dello svolgimento delle operazioni tecnico- economiche
- La definizione dei tempi di svolgimento dell'attività
- La concretizzazione delle decisioni a rilevanza esterna in un atto formale
- La definizione di alcuni elementi che devono essere esplicitamente presenti nell'atto formale
- La formalizzazione avviene secondo diversi modelli, in relazione al tipo di problema, all'importanza delle decisioni e delle operazioni interessate, alla natura e rilevanza degli interessi.

2.10 EFFETTO ANNUNCIO

La capacità di acquisire il consenso dall'ambiente esterno è condizione di vita duratura per qualsiasi azienda. Il management delle istituzioni pubbliche è particolarmente complesso perché richiede di:

- In parte all'utilità dei beni prodotti e alla qualità dell'azione amministrativa.
- Contemperare modello politico, legale ed economico aziendale. Gestire contestualmente le caratteristiche distintive e specifiche delle istituzioni pubbliche (eterogeneità, assenza di prezzo, formalizzazione, ritmi politici, effetto annuncio).
- Contemperare obiettivi legittimi ma contrastanti presenti nella società e nell'opinione pubblica senza la possibilità di disporre di una funzione obiettivo semplice ed unitaria.
- In parte alla condivisione dei valori sociali proposti dalle diverse forze politiche e dai complessi fattori che influenzano il comportamento sociale e di gruppo. La dinamica del consenso appare fortemente influenzata dall'effetto annuncio, ossia dalle attese che si generano a seguito della presentazione di programmi, intenzioni, promesse nei confronti dei portatori dei differenti interessi sociali. Tale effetto è una caratteristica strutturale della gestione pubblica e un'eccessiva enfasi su tale effetto è tipica di una logica e di una cultura politica di tipo populistico (acquisizione del consenso su promesse e programmi di dubbia o improbabile realizzabilità). L'effetto annuncio presenta due conseguenze negative per la razionalità dell'azione amministrativa:
 - Tende a favorire l'insoddisfazione in merito ai risultati conseguiti dalle istituzioni pubbliche: se per acquisire il consenso viene alzato il livello delle aspettative, la qualità delle risposte alle esigenze della comunità saranno inferiori alle attese e ciò causerà insoddisfazione anche nel caso di obiettivi miglioramenti. Infatti, il giudizio di soddisfazione o insoddisfazione dipende dal divario tra livello delle attese e qualità effettiva dei servizi.
 - L'informazione preventiva, imposta da leggi o per il principio della trasparenza amministrativa, arriva anche ai detentori di interessi contrari al cambiamento. I soggetti che non condividono i programmi hanno tempo di organizzarsi (es. in lobby) per osteggiare ed eventualmente bloccare le decisioni pubbliche, con effetto di rendere più incerta e difficile l'attuazione stessa dei programmi annunciati.

L'uso dell'effetto annuncio come strumento di «lotta politica» alza il livello delle attese, aumenta il livello di insoddisfazione sull'azione pubblica e causa un abbassamento del livello di credibilità e di legittimazione delle istituzioni pubbliche.

3. I SISTEMI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

3.1 ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite)

Esistono diversi attori che si preoccupano di tutelare gli interessi pubblici, il primo tra questi è l'ONU.

Nasce dopo la fine della Seconda guerra mondiale con l'entrata in vigore dello Statuto delle Nazioni Unite.

Aderiscono 193 stati sovrani, è la più grande organizzazione intergovernativa al mondo.

L'obiettivo è promuovere e mantenere la sicurezza e la pace internazionale, le aree in cui esercita una funzione sono molteplici: povertà, sviluppo economico, salute ed educazione.

3.1.1 MISSION istituzioni pubbliche e imprese private (Apple)

Elementi distintivi:

L'elemento distintivo delle istituzioni pubbliche è dato dalla complessità e dall'ampiezza degli obiettivi, la cosiddetta mission.

Gli obiettivi delle istituzioni pubbliche sono ampi rispetto a quattro dimensioni: territorio e popolazione di riferimento, ambiti di intervento, funzioni.

- 1- L'ONU è presente attivamente in ogni Paese e si rivolge alla popolazione mondiale, al contrario, gli store Apple sono presenti ufficialmente in soli 22 paesi sviluppati e si concentra sui clienti attuali e potenziali.
- 2- L'ONU è presente in vari settori, Apple solo nel settore tecnologico.
- 3- L'ONU espleta le 5 tipologie di funzioni tipiche delle istituzioni, Apple si limita alla produzione di beni individuali.

Confrontando le **grandezze economiche**:

L'ONU dispone annualmente di un budget di 56 miliardi, non dispone di risorse infinite.

La Apple fattura 83 miliardi ogni 3 mesi, è evidente la difficoltà di costruire un sistema pubblico che riesca a essere al 100% persuasivo.

Diversamente dall'Onu, l'UE prevede, con trattato di Maastricht, la cessione di prerogative di governo da parte degli stati membri all'organizzazione sovranazionale. Ad esempio, una prerogativa di Governo che è stata ceduta è la politica monetaria.

3.1.2 STRUTTURA DI GOVERNO ASIMMETRICA E LA TEORIA DELLA PATH DEPENDENCE

L'ONU è composta da cinque organi: Assemblea generale, Consiglio di sicurezza, Consiglio economico e sociale, Corte internazionale di giustizia e Segretariato.

I più importanti sono:

- **Assemblea generale**, composta da tutti i paesi membri aderenti, ogni Paese ha un voto, è l'unico organo dotato di rappresentazione universale.
- **Consiglio di sicurezza**, composto da 15 membri, suddivisi in **categoria permanente** (Cina, Russia, Francia, UK e USA) dispongono del potere di veto e **categoria non permanente**. Ha il compito di mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

La struttura è fortemente asimmetrica, è il Consiglio di sicurezza a svolgere il vero ruolo di governo.

Dall'analisi della struttura di governare dell'ONU emerge una caratteristica fondamentale delle istituzioni pubbliche: la **PATH DEPENDENCE**, secondo questa teoria un insieme di decisioni di equilibrio che si affrontano in un determinato periodo

sono legate a un insieme di decisioni compiute in passato, anche laddove le circostanze trascorse non siano più rilevanti.

3.2 UNIONE EUROPEA

È un'organizzazione sovranazionale che comprende 27 paesi membri con l'obiettivo di promuovere la cooperazione economica.

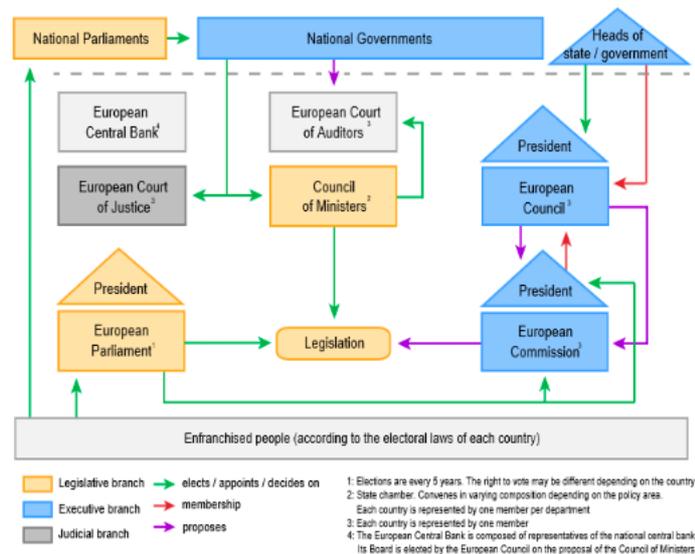
È composta dalla **commissione europea**: funzione esecutiva (attuazioni politiche, gestione bilancio, iniziativa legislativa) organizzato in direzioni generali.

Dal **parlamento europeo**: funzione legislativa e di controllo sulla Commissione, composta da parlamentari eletti dai cittadini dell'UE ogni cinque anni.

Consiglio dell'UE: funzione legislativa e di coordinamento è composto dai ministri dei paesi membri, competenti per materia.

Consiglio europeo: definisce l'orientamento politico e le priorità dell'UE, è composto dai capi di stato.

STRUTTURA DI GOVERNANCE DELL'UE



3.2.1 FONTE DI LEGITTIMITA' DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE – CASO UE

Secondo alcuni studiosi le organizzazioni internazionali, avendo territori di riferimento ampi, non sono in grado di supportare pratiche democratiche di deliberazione e decisione.

Le ragioni per cui questi deficit esistono sono:

- 1- la configurazione dell'UE in quanto ha svincolato il ruolo esecutivo dei Governi da qualsiasi azione di controllo dei Parlamenti nazionali.
- 2- il Parlamento europeo è troppo debole.
- 3- assenza di elezioni europee.

3.3 LO STATO ITALIANO

Le istituzioni pubbliche, anche quando appartengono alla stessa tipologia, presentano elevata eterogeneità dei bisogni e di caratteristiche (variabili demografiche, geografiche, socio-economiche, di capitale sociale e istituzionale e quindi differenze di outcome dell'azione pubblica).

In Italia, i livelli istituzionali sono:

Governo: troviamo i ministri, la sede centrale è a Roma.

Regioni: sono 20.

Comuni: sono 8005. Il 60% della popolazione vive in comuni con meno di 60000 abitanti.

Con l'aggiunta delle **città metropolitane** il territorio è molto più frammentato.

Le istituzioni possono svolgere ruolo di **capogruppo** → lo Stato nei confronti delle Regioni, le Regioni nei confronti del Comune.

Per gruppo s'intende l'insieme di aziende dotate formalmente di autonomia giuridica, ma di fatto governate da un soggetto capogruppo.

Esempio Comune di Milano

I ruoli principali sono: esternalizzazione dei servizi, comune capogruppo con ruolo di controllo e regolamentazione, aziende inter-comunali per rispondere alla frammentazione, aziende specializzate come risposta a eterogeneità dei servizi.



3.4 SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Il **servizio sanitario nazionale** ha il compito di tutelare uno dei diritti fondamentali, il diritto alla salute.

I livelli essenziali di assistenza sono decisi dallo Stato Nazionale, la distribuzione delle risorse sul territorio avviene in base al numero di abitanti e poi le singole regioni gestiscono l'erogazione dei servizi, i comuni non possono farlo.

La sanità è una disciplina a materia concorrente, con la nuova riforma, si prevede l'autonomia differenziata, ovvero si sceglie il livello di prestazione dello Stato e quella delle regioni per garantire le prestazioni a tutti.

Ad esempio, la scuola è gestita solamente dal MIUR e i comuni si occupano dell'edilizia scolastica, si vorrebbero attribuire maggiori funzioni a livello generale.

4. TEORIE SULLE ISTITUZIONI PUBBLICHE EVOLUZIONE DEI MODELLI DI ISTITUZIONE PUBBLICA

I sistemi di amministrazione della *res publica* si sono evoluti parallelamente alle forme di governo (dalle monarchie alle democrazie). Fin dall'antichità, i grandi imperi o regni si sono retti su grandi strutture di funzionari o delegati che esercitavano il potere in nome e per conto del sovrano. Lo sviluppo dello stato "moderno" dal Medioevo è collegato a una progressiva e maggiore formalizzazione degli apparati burocratici. Tuttavia una teoria e una pratica sistemica e organica della "amministrazione" di grandi sistemi pubblici si è affermata a fine '800, è stata formalizzata tra il 1900 e il 1920 ed è durata in modo più o meno inalterato fino al termine degli anni 1970 a livello globale.

4.1 MAX WEBER (1864-1920)

Weber delinea il modello ideal-tipico della burocrazia, la cui ascesa è legata all'affermarsi della democrazia di massa e del capitalismo industriale. Solo un buon apparato amministrativo, infatti, permette a chi detiene il potere di mantenerlo nei confronti dei propri sottoposti.

4.1.1 IL POTERE

Weber definisce il potere come la possibilità per specifici comandi di trovare obbedienza presso un gruppo di individui. Ne individua tre forme:

- **POTERE CARISMATICO:** si serve di un apparato amministrativo rudimentale, caratterizzato da forme di coordinamento semplici e informali e centrato sulle capacità seducenti e persuasive di un singolo individuo.
- **POTERE TRADIZIONALE:** tipico dell'era precapitalistica e feudale, utilizza come apparato amministrativo la nobiltà, sulla quale un sovrano esercita potere illimitato.
- **POTERE LEGALE:** 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, anche chi detiene il potere (es. il politico eletto dai cittadini) deve sottostare. L'autorità è costituita per elezione. Il corpo amministrativo ha il compito di tradurre l'autorità in concreto e eseguire le volontà dell'autorità.

4.1.2 LE CARATTERISTICHE DEL MODELLO BUROCRATICO

Il modello burocratico weberiano si basa su alcune caratteristiche fondamentali, funzionali al mantenimento e alla legittimazione del potere legale. In particolare:

- **DIVISIONE DEL LAVORO:** rigidamente determinata da norme e regolamenti. Modo attraverso il quale si circoscrive il potere da parte dell'autorità. Tale divisione risponde all'esigenza di razionalità, imparzialità e collaeno tra autorità legale e livelli inferiori.
- **GERARCHIA DEGLI UFFICI:** sono definiti gli ambiti di autorità e controllo del singolo funzionario e i relativi flussi di comunicazione intra-organizzativa.
- **DEFINIZIONE PREVENTIVA:** di tutti gli incarichi, le mansioni e le modalità di funzionamento dell'amministrazione.
- **GESTIONE DEGLI UFFICI:** basata sull'archiviazione di documenti scritti (file).
- **PREPARAZIONE SPECIALIZZATA DEL FUNZIONARIO:** egli assolve compiti ripetitivi connessi alla fase del processo burocratico di cui è responsabile.
- **DURATA VITALIZIA DELL'INCARICO DI FUNZIONARIO:** previsione di una sua remunerazione fissa in modo da eliminare ogni possibile fonte di ricatto o influenza esterna o interna.

- SISTEMA DI SELEZIONE DEL FUNZIONARIO: basato su prove formali di qualificazione (concorso pubblico) e l'accertamento della preparazione sulla base del possesso di titoli idonei all'incarico.
- SISTEMA DI CARRIERA DEL FUNZIONARIO: deve svilupparsi in base a criteri oggettivi (es. anzianità) e prove formali per gli avanzamenti di carriera per impedire ogni rischio di arbitrarietà nei processi di valutazione.
- DOVERE DI FEDELTA' ALL'UFFICIO: si concretizza nell'obbedienza ai ruoli superiori, indipendentemente dalle persone che li ricoprono. Se così non fosse, la politica potrebbe utilizzare i dipendenti pubblici a proprio servizio e non a servizio della comunità.
- PRESTIGIO DI CETO O DI UNO DI STATUS SOCIALE ELEVATO: accompagna la condizione di funzionario e tuttora attribuito in alcuni paesi ai Civil Servant.

4.1.3 IL SIGNIFICATO DI BUROCRAZIA

Per Weber la burocrazia:

- È un modello organizzativo necessario per il miglioramento e l'ottimizzazione del sistema politico e della democrazia di massa.
- Nasce per tutelare il cittadino e per favorirne l'imparzialità.
- Assicura la razionalità della gestione degli affari pubblici, in quanto collega autorità legale e gradi inferiori dell'organizzazione nell'ambito di norme positive e al di fuori di interessi privati o particolari.
- Rappresenta una garanzia dell'equilibrio tra poteri. L'apparato amministrativo del potere razionale-legale esige quale presupposto un sistema di regole generali in grado di vincolare i detentori del potere politico, i burocrati e gli utenti della burocrazia. La razionalità della burocrazia risiede:
 - Nella definizione di diritti e doveri e nella gerarchia: permettono una maggiore rapidità di risposta, grazie a regole e procedure meccaniche e certe.
 - Nell'utilizzo di regole scritte e rigide, che assicura precisione, uniformità, prevedibilità e, soprattutto, coordinamento.
 - Nella divisione del lavoro, che consente lo sfruttamento di economie di specializzazione.

4.2 FREDERICK TAYLOR (1856-1915)

A consolidare il modello burocratico tradizionale ha contribuito anche l'elaborazione di Frederick Taylor (1856-1915), sviluppata principalmente per il settore privato e basata sul concetto di scientific management.

4.2.1 IL MANAGEMENT SCIENTIFICO

Secondo questo approccio, la segmentazione e standardizzazione del lavoro implica l'individuazione dell'one best way nello svolgimento delle attività e un controllo intensivo/estensivo per verificare il mantenimento degli standard. Dopo che alle imprese, le idee di Taylor furono applicate al settore pubblico. Il "management scientifico" è in perfetto accordo con la teoria della burocrazia: le competenze dell'esecutore, la redazione di manuali delle procedure, la supremazia della razionalità e dell'impersonalità. La parcellizzazione del lavoro e dei processi garantisce che nessun burocrate detenga da solo il potere decisionale (es. per una autorizzazione) garantendo controllo reciproco e quindi neutralità e rispetto delle regole. La burocrazia, dunque, nasce in realtà dal sistema privato.

4.3 WOODROW WILSON (1856-1924)

Sostiene l'importanza della divisione tra amministrazione, deputata all'esecuzione, e politica, che dovrebbe limitarsi a fissare gli obiettivi. La burocrazia nasce proprio per favorire e strutturare tale divisione.

4.3.1 LA RELAZIONE TRA AMMINISTRAZIONE E POLITICA

La burocrazia viene intesa come un sistema neutrale, permanente e meritocratico, estraneo sia alla politica sia alla definizione delle politiche. I politici sono incaricati di fissare gli obiettivi dell'istituzione pubblica (ruolo di indirizzo) senza interferire nell'attività degli uffici, che hanno la piena responsabilità dell'esecuzione e della gestione. Le tecnostrutture (insieme degli uffici) eseguono gli indirizzi osservando in modo dettagliato e sistematico il diritto pubblico e le sue procedure. Se gli organi di governo agissero in modo prettamente politico, la corruzione e le decisioni arbitrarie sono le conseguenze più probabili.

4.4 PERSISTENTE RILEVANZA DEL MODELLO BUROCRATICO

Nessuna grande istituzione può funzionare senza regole burocratiche. Alcune funzioni pubbliche sono molto coerenti al modello organizzativo burocratico: giustizia, ordine pubblico, catasto, difesa, anagrafe, tributi, brevetti, ecc. Le istituzioni pubbliche devono garantire equità e neutralità e quindi devono sempre rispettare alcune regole e procedure. L'esercizio di poteri sovra-ordinati (es. monopolio nell'uso della forza: arresti, espropri, TSO) necessita di regole precise. La logica burocratico-legale deve sempre esistere nelle IP ma deve essere temperata con il modello politico e con il modello economico-aziendale.

4.5 NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI

Il fallimento delle ambiziose politiche di riforma avviate nel periodo di ricostruzione dopo la I Guerra Mondiale causa un generale senso di sfiducia nella capacità dello Stato, da solo, di assicurare il coordinamento per guidare lo sviluppo socio-economico. Si ricercano modelli alternativi, quali:

- Anni '80-'90: NEW PUBLIC MANAGEMENT
- Anni 2000: GOVERNANCE

4.5.1 IL NEW PUBLIC MANAGEMENT

Il modello di management pubblico si è imposto come risposta sia a sviluppi teorici sia a cambiamenti reali. Spesso si parla di "cambiamento di paradigma" con riferimento alle innovazioni introdotte da questo modello di gestione delle istituzioni pubbliche. Tra le teorie che hanno creato il consenso per gli interventi di ridimensionamento e razionalizzazione del settore pubblico si ricordano:

- TEORIA DELLA PUBLIC CHOICE (Stigler, 1975): ha esercitato un'influenza sostanziale nell'impostazione managerialista della burocrazia, applicando la microeconomia all'analisi delle scelte economiche e sociali. La teoria propone di massimizzare il ricorso al settore privato e di minimizzare la dimensione e le attività del settore pubblico oppure di introdurre logiche di quasi mercato, ovvero di simulazione di modelli di mercato nel settore pubblico, pur lasciando invariata la gratuità dei servizi, in particolare negli ambiti in cui è basilare una logica distributiva o di pari opportunità di accesso per tutti, applicando il principio "*money follow user choices*". Ciò deve avvenire per due motivazioni:

- **TEORIA DEL PRINCIPAL/AGENT** (Vickers, Yarrow, 1988): sviluppata per il settore privato, ha analizzato la divergenza di obiettivi e incentivi tra il manager (agent) e l'azionista (principal).
- **TEORIA ECONOMICA NEOCLASSICA** (Friedman, 1980). Sostiene il primato dei mercati, che assicurano la libertà di scelta, a differenza della burocrazia, basata invece sul potere coercitivo. Riflessioni sui confini dell'intervento pubblico e del mercato. I dipendenti pubblici, così come i politici, sono motivati dal perseguimento dei propri interessi e non dall'interesse comune. Inoltre, a differenza del settore privato, non ci sono sufficienti leve per impedire questo comportamento. I mercati hanno meccanismi di trasparenza e di responsabilizzazione più efficaci di quelli a disposizione dello Stato. Obiettivo è definire meccanismi di controllo e di governo, attraverso schemi di incentivazione per i manager che allineino i loro obiettivi a quelli degli azionisti e dei portatori di interesse in generale. Nel settore pubblico però gli azionisti e gli stakeholder sono rappresentati dalla collettività con interessi che possono essere diversi e contrastanti. Di conseguenza, il ridimensionamento dello Stato a favore del settore privato è da preferirsi, poiché permetterebbe di utilizzare i sistemi di monitoraggio tra principal e agent.

4.5.2 I CAMBIAMENTI REALI GENERATI DAL NEW PUBLIC MANAGEMENT

Tra gli sviluppi reali che hanno contribuito all'emergere di un paradigma alternativo si annoverano le riforme introdotte negli Stati Uniti e in Gran Bretagna da Ronald Reagan (1980) e Margaret Thatcher (1979), promotori di interventi di contenimento della spesa pubblica e di privatizzazione e critici verso le istituzioni pubbliche su tre fronti:

- **DIMENSIONI DEL GOVERNO**: accusato di assorbire eccessive risorse.
- **DIMENSIONI DEL RAGGIO D'AZIONE DEL GOVERNO**: considerato troppo ampio e pervasivo, arrivando a occuparsi di settori e attività in cui l'intervento pubblico non era necessario.
- **MEDIOCRITÀ E INEFFICIENZA DEI SERVIZI PUBBLICI**: determinate da metodi di gestione del governo secondo un approccio burocratico.

In conseguenza a tali critiche si interviene attraverso

- **DOWNSIZING E PRIVATIZZAZIONI DEGLI APPARATI PUBBLICI**: i servizi escono dalla gratuità e sono venduti da fornitori privati (privatizzazione pura).
- **ESTERNALIZZAZIONE (CONTRACTING OUT)**: parte dei servizi pubblici sono erogati da imprese private (i servizi rimangono gratuiti).
- **RIORGANIZZAZIONE INTERNA**: modifiche sulle modalità di gestione dei servizi. Viene data maggiore importanza a:
 - Raggiungimento dei risultati e responsabilità personale dei manager.
 - Maggiore flessibilità delle strutture organizzative, della gestione del personale e dei termini contrattuali degli impiegati.
 - Decentramento delle responsabilità alle singole unità operative.
 - Introduzione di logiche competitive all'interno del settore pubblico, tra settore pubblico e privato e di sistemi di quasi mercato (es. voucher e buoni per utenti di servizi pubblici).
 - Individuazione dei risultati dell'organizzazione nel suo complesso e dei singoli contributi dei dipendenti, attraverso la specificazione degli obiettivi e la misurazione del loro raggiungimento tramite valutazione della performance.

- Riconoscimento della necessità di allineamento tra vertici politici e amministrativi e superamento dell'aspettativa di un comportamento neutrale dei dirigenti pubblici. Ritorno al sistema di spoils system.
- SUDDIVISIONE DELLA GESTIONE DEI SERVIZI: in una pluralità di aziende pubbliche autonome e specializzate.
- INTRODUZIONE DI LOGICHE E STRUMENTI MANAGERIALI: mutuati da imprese private for-profit. Tra questi si ricordano:
 - Sistemi di gestione della qualità.
 - Sistemi di gestione del personale: introduzione della retribuzione di risultato, meccanismi di recruitment e di progressione di carriera di tipo manageriale.
 - Sistemi di programmazione e controllo: introduzione del budget o la valutazione di impatto delle politiche e dei progetti pubblici.

La continuità dell'esigenza di modifica e modernizzazione del settore pubblico è anche legata ai cambiamenti reali nel settore privato (es. globalizzazione e sviluppo tecnologico). Tali fenomeni mettono a dura prova il sistema di burocrazia basato sul territorio e sulle giurisdizioni, dato che, da una parte, flussi di conoscenze, lavoro, prodotti materiali e immateriali sono sempre meno organizzati sulla base della nazionalità e dei territori, e, dall'altra, le aspettative di cittadini, imprese e sistemi politici nazionali si aspettano che il governo crei le condizioni per la crescita economica di un paese.

4.6 LE CRITICHE AL NEW PUBLIC MANAGEMENT

La portata dei cambiamenti introdotti dal New Public Management ha determinato giudizi contrastanti, sia sui benefici per la società sia per le specifiche soluzioni adottate.

4.6.1 PRIMO FILONE

Il modello si basa sulle teorie economiche, *“talvolta fondate su ipotesi irrealistiche come la razionalità degli individui. Questo limite si trasferisce alla loro applicazione nel settore pubblico”* (Hughes, 2003). Viene messa in discussione la scelta di basarsi sulla tradizione dell'economia neoclassica, che mira a ridurre la sfera pubblica, mentre sono state ignorate altre tradizioni che prevedono e incoraggiano un maggiore intervento dello Stato. Il managerialismo avrebbe una portata innovativa limitata poiché rappresenta spesso una riproposizione del taylorismo. La libera scelta degli erogatori da parte dei cittadini privilegia le famiglie competenti, indebolendo le opportunità per il vero target pubblico, ovvero i cluster sociali o demografici più fragili e vulnerabili.

4.6.2 SECONDO FILONE

Emergono numerosi problemi nell'applicare approcci standardizzati al contesto pubblico. Pollitt (1993) sostiene che le teorie economiche valide quando applicate al settore privato, nel pubblico perdono di significato, in quanto la relazione fornitore- consumatore è 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 nel ritorno allo spoils system, avrebbe comportato una ripolitizzazione del servizio pubblico, tenuto nettamente separato dalla sfera politica nel modello tradizionale.

4.7 ORIGINI E PARADIGMA DELLA GOVERNANCE

Il superamento del modello di «Stato dei Servizi» è stato determinato:

Delle criticità emerse nella prima fase del New Public Management: una serie di crisi politiche ed economiche degli anni '80 e '90 hanno messo in crisi gli approcci di deregolamentazione e privatizzazione. Di un cambiamento del contesto sociale ed economico che ha spinto a superare la dicotomia ideologica Stato-mercato e quella reale di pubblico-privato. Dopo le difficoltà dello Stato di rappresentare il centro di coordinamento politico della società come nel modello perseguito dalle politiche di riforma del dopoguerra, fallite con la crisi degli anni Settanta, si sono ricercate nuove forme per governare lo sviluppo socio-economico. Dapprima ciò è stato perseguito attraverso gli interventi sopra ricordati di ridimensionamento della sfera pubblica (NPM) e, successivamente, attraverso modelli decisionali condivisi dai principali portatori di interesse delle istituzioni pubbliche.

4.8 LA CRITICA DI MINTZBERG

Mintzberg ha evidenziato come la contrapposizione tra pubblico e privato sia ormai anacronistica. L'applicazione del modello di business per gestire l'istituzione pubblica porta a trattare i portatori di interesse come consumatori, ma questo approccio è 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). Quest'articolazione richiede un'ampia varietà di modelli manageriali per fornire i servizi pubblici e svolgere le funzioni di governo. Il risultato di queste riflessioni è rappresentato dall'emergere di un nuovo approccio, detto della governance.

4.9 DEFINIZIONE DI GOVERNANCE (RHODES)

Forma non gerarchica di governo in cui istituzioni pubbliche, imprese e istituzioni private partecipano alla definizione e realizzazione di politiche pubbliche.

4.9.1 DIFFERENZE TRA GOVERNMENT E GOVERNANCE

La governance subentra al modello di governo diretto (government) sia nella definizione di politiche pubbliche sia nell'erogazione dei servizi pubblici.

- **GOVERNMENT:** esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale.
- **GOVERNANCE:** esercizio dei poteri formali e/o informali con l'obiettivo di creare consenso attorno alle scelte pubbliche, caratterizzato dalla centralità delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli del contesto socio-politico, dal coordinamento di network nonché dall'orientamento all'ambiente economico e sociale esterno.

L'approccio di governance alle decisioni pubbliche produce soluzioni più efficaci in quanto permette di raccogliere un numero maggiore di informazioni, di tenere in considerazione opinioni e valori diversi e di garantire una maggiore adattabilità e flessibilità.

4.9.2 ELEMENTI COMUNI DELLE TEORIE E DELLE ESPERIENZE DI GOVERNANCE

Con riferimento alle istituzioni pubbliche, il concetto di Governance rappresenta la capacità di contemperare le esigenze di 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 gli attori esterni

4.9.3 L'EFFICACIA DEL MODELLO DI GOVERNANCE

Il modello di governance sembra offrire risposte più efficaci alla complessità dei fenomeni che le istituzioni pubbliche si trovano ad affrontare. Sia i regimi di negoziazione senza intermediazione sia i sistemi di autogoverno trovano nelle teorie sui costi della regolamentazione e sul connesso abbattimento dei costi di transazione una motivazione di razionalità economica. Tuttavia, tali regimi operano "all'ombra delle gerarchie", ossia risultano efficaci in presenza di un sistema istituzionale che è in grado di monitorare e che è pronto a 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.

4.9.4 I RISCHI CONNESSI AL PARADIGMA DELLA GOVERNANCE

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, che non necessariamente garantisce la pluralità di tutti i portatori di interesse.
- Il pericolo di un accesso iniquo alla rappresentanza di alcune categorie di portatori di interesse/cittadini.
- Il pericolo di comportamenti opportunistici da parte di interessi particolari, protetti da logiche negoziali dirette, poco proceduralizzate e oggettivate (all'opposto della burocrazia).
- I costi sociali e politici della compartecipazione vanno attentamente valutati affinché non superino gli indubbi benefici in fase di realizzazione e, soprattutto, non determinino duplicazioni istituzionali.

4.9.5 GOVERNANCE INTERNAZIONALI

Un'ultima criticità, infine, è rappresentata dalla diffusione del modello di governance a livello internazionale. Si tratta di un problema aperto, noto come "governance without government". A livello internazionale il modello non gerarchico di governance basato sui networks è il modello di riferimento, per esempio, dell'Unione Europea o della World Trade Organization. Si pone il duplice problema di:

- Decidere con pratiche concertative.
- Assicurare l'attuazione delle proprie politiche senza disporre di un ingente apparato burocratico, con la necessità, quindi, di appoggiarsi alle tecnostrutture operative dei singoli Stati nazionali.

4.9.6 GOVERNANCE E CAPITALE SOCIALE

Il modello della governance è più facilmente praticabile in contesti (nazionali o locali) in cui vi sono orientamenti valoriali sufficientemente condivisi, mentre è difficile in società valorialmente polarizzate o lacerate. Esso è più praticabile se vi è forte capitale sociale, ovvero attitudine alla collaborazione tra le parti, anche senza guadagni immediati, in nome della fiducia reciproca e di interessi comuni superiori che palesano benefici per tutti nel medio-lungo periodo. Inoltre, la governance è più facile dove vi è alto capitale istituzionale, ovvero una forte fiducia nella capacità di guida e ricomposizione degli interessi delle istituzioni pubbliche.

5. LA STRATEGIA DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Il posizionamento strategico dell'azienda è definito come la sua collocazione nell'ambiente, ossia il rapporto con i mercati di sbocco a cui si rivolge e quelli di acquisizione dei fattori produttivi.

5.1 LO SPAZIO STRATEGICO

Per il posizionamento strategico delle istituzioni pubbliche è cruciale la scelta dei valori e degli obiettivi di riferimento, oltre che del target di soggetti economici o sociali a cui attribuire la priorità per i servizi o i benefici erogati. Le risorse provengono dai cittadini e tali risorse vengono impiegate per soddisfare alcuni bisogni. La domanda è una richiesta esplicita di soddisfazione di un bisogno. Non tutti i bisogni, infatti, vengono e possono essere soddisfatti. Gli utenti sono coloro che effettivamente presentano una domanda e trasformano il proprio bisogno. Tutto ciò definisce la strategia e lo spazio strategico delle pubbliche amministrazioni.

5.2 OBIETTIVO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

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.
- 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 pagare direttamente e la cui qualità di vita dipende dalle modalità di erogazione dei servizi pubblici gratuiti o a tariffe modeste. La sostenibilità è garantita dal sistema tributario: questo impone di rendicontare a coloro che contribuiscono, che di norma non coincidono con coloro che più usufruiscono di servizi pubblici, il valore aggiunto sociale prodotto con lo sforzo fiscale generale, affinché questo sia compreso e sostenuto.

5.3 POSIZIONAMENTO STRATEGICO DELLE IP

Le IP devono rispondere ai bisogni sociali emergenti: le loro strategie sono profondamente correlate alle dinamiche ambientali. Per le IP rimanere ferme e uguali a se stesse significa diminuire la loro capacità di rispondere ai bisogni sociali. Più l'ambiente esterno è dinamico, più velocemente le IP devono cambiare le loro strategie. Le IP non possono raggiungere mai un punto di equilibrio strategico stabile, perché vi sono sempre dei bisogni pubblici non ancora esplorati o soddisfatti: in ogni caso i bisogni pubblici sono costantemente in trasformazione. Le IP si spostano da un equilibrio strategico parziale e instabile ad un equilibrio parziale e instabile successivo in un processo di cambiamento continuo.

5.4 ELEMENTI DI STRATEGIA PER LE ISTITUZIONI PUBBLICHE

La strategia o posizionamento strategico nelle pubbliche si definisce principalmente sulla base di quattro elementi:

- A. PORTAFOGLIO DI BENI E SERVIZI OFFERTI: servizi attraverso i quali si va a soddisfare i bisogni.
- B. TARGET DI UTENTI: è necessario decidere quale categoria di utenti privilegiare maggiormente.
- C. FORMULA DI GESTIONE DEL SERVIZIO: è necessario scegliere se internalizzare (maggior costo, maggior controllo di raggiungimento degli obiettivi) o esternalizzare

un servizio (minor costo, minor controllo, maggior margine di manovra da parte dei privati).

- D. SISTEMA DI FINANZIAMENTO: è possibile decidere di erogare il servizio gratuitamente (coperto dalle finanze pubbliche), parzialmente gratuitamente (una parte viene messa dal cittadino e una parte dalle finanze pubbliche) oppure scegliere un prezzo per erogare il servizio a pagamento (tuttavia alcune persone potrebbero rimanere escluse quindi è possibile decidere di destinare tariffe agevolate a seconda del reddito).

Inoltre, quando si devono definire delle strategie è necessario considerare due elementi: il budget (vincolo) e il grado di soddisfazione che tali iniziative danno agli stakeholders.

5.5 CONFRONTO TRA IMPRESE PRIVATE E PUBBLICHE

I bisogni derivanti dalle PA sono pressoché infiniti e una delle difficoltà è proprio scegliere quali bisogni soddisfare. Invece, un privato ha necessità di creare una domanda e, talvolta, dare vita a nuovi bisogni. Nella PA le risorse sono limitate e sussistono maggiori vincoli finanziari. Lo spazio strategico, pertanto, non è maggiore nel privato o nel pubblico: esistono limiti e elementi differenti in ambedue i casi.

5.6 ESPlicitAZIONE E CAPACITÀ DI GOVERNO NELLA STRATEGIA

- STRATEGIA INTENZIONALE: assenza di esplicitazione della strategia e presenza di capacità di governo della strategia. Il posizionamento strategico può, consapevolmente, non essere dichiarato, perché impopolare rispetto ad alcuni stakeholder. Ciò rispecchia la progettualità definita dal policy maker tecnico o politico.
- STRATEGIA DICHIARATA: presenza di esplicitazione della strategia e presenza di capacità di governo della strategia. Si fonda su scelte esplicite, argomentate e tra loro coordinate, su dati e informazioni utili ad analizzare e comprendere la natura dei bisogni e la loro rilevanza nel sistema di benessere economico e sociale.
- STRATEGIA IMPLICITA/INCONSAPEVOLE: assenza di esplicitazione della strategia assente e assenza di capacità di governo della strategia. Deriva da scelte implicite, stratificate nel tempo, a volte anche in modo contraddittorio, rispetto alle quali non esiste un razionale percorso di analisi e di discussione.
- STRATEGIA EMERGENTE/CONSAPEVOLE: presenza di esplicitazione della strategia e assenza di capacità di governo della strategia. Le dinamiche interne e delle relazioni con l'ambiente hanno determinato situazioni di fatto, non direttamente governate o governabili dai vertici dell'organizzazione. Le PA adottano in modo intermittente ciascuna delle strategie precedenti, a seconda delle caratteristiche dei provvedimenti che si vogliono adottare.

5.7 PROCESSO DI DEFINIZIONE DEL POSIZIONAMENTO STRATEGICO

Il posizionamento strategico consapevole o inconsapevole, implicito o emergente, deriva da un processo articolato nelle seguenti fasi:

- A. PROGRAMMA ELETTORALE: deve essere abbastanza generico per poter ottenere un consenso politico ampio per un partito, un movimento, una coalizione.
- B. PROGRAMMA DI GOVERNO: può essere più o meno coerente e organico a seconda che le maggioranze siano relativamente omogenee o disomogenee.
- C. STRATEGIA TECNICA DELL'AMMINISTRAZIONE: dovrebbe riguardare almeno la durata della legislatura. È la traduzione del programma di governo politico. Tuttavia,

dovrebbe andare oltre esso e comprendere anche la parte più tecnica per avere successo nella sua implementazione (es. interna legislatura).

- D. POSIZIONAMENTO STRATEGICO DEI SINGOLI SERVIZI: dipende dalla conoscenza dell'ambiente socio economico in cui opera l'amministrazione.
- E. TRAIETTORIA STORICA DI EVOLUZIONE E RIPOSIZIONAMENTO Ogni istituzione pubblica è caratterizzata da una propria traiettoria storica di evoluzione (path dependence theory) che permette di accumulare competenze e saperi, nonché di connotarsi sulla base di specifici valori e riferimenti culturali perpetuati e consolidati nel tempo e perciò non facilmente modificabili. Laddove prevalga la tendenza alla stabilizzazione e alla riproduzione delle decisioni e dei comportamenti da parte delle istituzioni pubbliche (comportamenti burocratici) si sviluppa l'esigenza di un riposizionamento strategico. Aumenta l'esigenza di introdurre sistemi e processi di pianificazione strategica in grado di portare all'attenzione degli organi politici e tecnici il posizionamento emergente attuale derivante dall'evoluzione storica per favorire il riposizionamento per il futuro.

5.8 L'AMPIEZZA DELL'AMBITO STRATEGICO DELLE IP

Le istituzioni pubbliche tendono ad avere maggiori gradi di libertà nelle scelte di posizionamento strategico. Gli obiettivi di interesse collettivo sono praticamente infiniti (mission di tutela generale è in continua espansione). All'opposto, le risorse che la collettività mette a disposizione delle istituzioni pubbliche sono fisiologicamente finite. Questo impone costantemente di definire, attraverso complessi processi di negoziazione collettiva, quali siano le priorità in termini di obiettivi, target, soluzioni da perseguire, che sono solo un sottoinsieme del finalismo istituzionale. Tale distanza è così ampia che gli spazi di autonomia strategica sono molto ampi, essendo i posizionamenti possibili molteplici.

5.9 IL PARADOSSO DEL WELFARE

Al crescere del tasso di sviluppo socio-economico 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

5.9.1 L'IMPORTANZA DELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA PUBBLICA PRIMA DEGLI ANNI '60

Poco spazio a una logica di pianificazione strategica. Si privilegiava l'autonomia della sfera politica che doveva definire gli obiettivi e gli indirizzi di funzionamento, senza l'ausilio di specifiche metodologie e tecniche.

5.9.2 DOPO GLI ANNI '60

Importanza delle strategie pubbliche e elaborazione di molteplici strumenti per la loro applicazione. Necessità del presidio permanente della funzione di analisi e posizionamento strategica. Cresce quindi la sensibilità sui diritti meritevoli di tutela pubblica ed aumentano le possibili soluzioni alternative per soddisfarli. La qualificazione della strategia è una decisione tipicamente politica, ma la complessità dell'analisi tecnica per valutare il posizionamento emergente e per ridefinire i programmi futuri richiede una intensa collaborazione da parte della struttura professionale, che quindi può significativamente influenzare l'orientamento delle decisioni.

5.10 I DIVERSI APPROCCI ALLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA PUBBLICA

Si sono succedute diverse teorie e prassi:

5.10.1 APPROCCIO RAZIONALE O NEOINCREMENTALE, GLOBALE O PARZIALE

La pianificazione strategica nel pubblico è considerata:

- **RAZIONALE:** il posizionamento delle istituzioni è globalmente modificabile attraverso modifiche complessive e omnicomprensive. Secondo questo approccio si pensa di poter 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. Il modello si basa su una doppia razionalità:
 - Di analisi e interpretazione dei bisogni e di programmazione delle risposte.
 - Di governo complessivo dell'ente, capace di trasformare radicalmente il suo funzionamento.
- **PARZIALE:** le istituzioni pubbliche sono sistemi complessi, resistenti al cambiamento a causa della loro natura istituzionale. Devono rispettare principi e regole dipendenti dalle traiettorie evolutive del passato (path dependence) in ambienti dinamici e imprevedibili. Sono ritenuti più utili aggiustamenti al margine delle strategie, limitati a dove il futuro risulta maggiormente comprensibile, per intervenire all'interno di un processo adattivo permanente, ma sempre parziale e limitato. Esso è ritenuto più realistico e quindi più efficace, poiché risponde ai cambiamenti ambientali più intensi, richiede limitate coalizioni di potere decisionale (e di potere tout court), consente l'adattamento dell'istituzione in alcune sue componenti organizzative, variabili nel tempo. Il processo di cambiamento è parziale ma continuo.

5.11 PIANIFICAZIONE STRATEGICA O MANAGEMENT STRATEGICO

- **PIANIFICAZIONE STRATEGICA:** la strategia è il risultato di un processo di pianificazione come costruzione di principi, regole, linee di indirizzo che devono lasciare alla gestione ordinaria il compito di governare l'azienda nella direzione disegnata. Esiste una netta distinzione tra:
 - **PROCESSO DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA:** consiste nel definire i macro indirizzi e gli obiettivi generali, programmare le allocazioni di massima delle risorse negli anni.
 - **GESTIONE ORDINARIA:** consiste nello svolgimento delle attività correnti e quotidiane dell'azienda all'interno di programmi delineati solo come idee di massima. Sussiste una separazione logica tra il momento della pianificazione e quello della gestione, consentendo di regolare in modo flessibile i contrasti e a volte i conflitti tra scelte e potere politico e scelte e potere amministrativo, gestionale e organizzativo.
- **MANAGEMENT STRATEGICO:** si fonda sulla inscindibile unitarietà tra il processo di pianificazione e quello di implementazione. Solo concrete scelte politiche, amministrative, gestionali e organizzative consentono di rispondere ai bisogni attuali e influenzano il posizionamento strategico. L'idea strategica deve fungere da tensore permanente verso coloro che prendono le decisioni quotidiane, penetrando in tutti gli strumenti operativi. Questo rende più difficile dividere il compito di indirizzo della politica da quello esecutivo dei dirigenti, non essendo separabili le due funzioni.

5.12 PIANIFICAZIONE DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE O DELLA SOCIETÀ

Quando un ente locale definisce un piano strategico, il processo di pianificazione può avere per oggetto:

- **PIANIFICAZIONE STRATEGICA DELLE ENTE-AZIENDA:** strategia si concentra sullo svolgimento delle funzioni istituzionali o su scelte nell'ambito della propria autonomia, sul mix di utenti e servizi, sulla definizione di forme di produzione dei servizi e sull'allocazione delle proprie risorse. La pianificazione intesa come ente-azienda, agisce sulle variabili amministrative, gestionali e organizzative interne che sono più direttamente controllabili e, a parità di altre condizioni, con una più alta probabilità di successo attuativo. Tuttavia, ciò significa assumere una concezione molto circoscritta della mission dell'ente.
- **PIANIFICAZIONE STRATEGICA DELLA CITTÀ E DEL TERRITORIO:** il processo ha come risultato la definizione della vocazione della città e del territorio nel più vasto scenario geo-economico in cui è inserita. Vengono definite le regole e i vincoli entro cui possono operare i diversi soggetti economici e sociali, nonché il sistema delle possibili, e auspiccate, relazioni tra gli stessi. Viene definita la rete dei contributi e delle ricompense, contribuendo a sviluppare la caratterizzazione e il posizionamento strategico della città nel contesto regionale, nazionale e sovranazionale. Si propone di influenzare soggetti economici e sociali e variabili su cui si ha una minore forza di governo diretto, il che determina uno scenario più difficile con riferimento all'attuazione.

Gli obiettivi sono di carattere ampio e complessivo, in generale più ambiziosi, ma sono minori le probabilità di successo. Il piano può porre vincoli e divieti, ma non può imporre obblighi ad agire, anche quando sono previsti incentivi.

5.13 STRATEGIE E POLITICHE

Quando si definiscono le strategie vengono presi in considerazione piani diversi:

- A. **VALORI:** rispondono a un sistema di valori fondanti di ciascuna parte politica o contesto territoriale. Ad esempio, tutti hanno diritto alla migliore assistenza sanitaria possibile.
- B. **POLITICHE PUBBLICHE:** declinano i valori in maniera più puntuale. Un esempio di politica pubblica è l'introduzione delle valutazioni delle tecnologie sanitarie per massimizzare benefici con le risorse date (si cerca di valutare il grado di efficienza della struttura sanitaria).
- C. **OUTCOME FINALI:** attraverso le politiche pubbliche si cercano di perseguire degli impatti attesi, ovvero benefici nel medio-lungo periodo. Ad esempio, il miglioramento dello stato di salute della popolazione.
- D. **OBIETTIVI:** perseguiti gli output finali è anche necessario porsi obiettivi di lungo periodo. Ad esempio, garantire l'accesso alle tecnologie innovative rispettando il vincolo di risorse.
- E. **STRATEGIE:** per perseguire gli obiettivi si applicano e definiscono delle strategie.
- F. **OUTPUT:** sono i risultati tangibili delle relative strategie.

5.14 GLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA DELLE IP

Le istituzioni pubbliche sono dotate di strumenti di pianificazione strategica, che vengono approvati con cadenza regolare (3-5 anni), in base alle singole norme di settore. 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

- **NATURA FUNZIONALE:** se riguardano una funzione aziendale.

Il posizionamento strategico e la capacità di programmarlo dipende dalla cultura strategica e manageriale presente e dalla volontà di affrontare sistematicamente le questioni critiche e strutturali.

5.15 LA RELAZIONE TRA PA E AMBIENTE

5.15.1 LA 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.

- **FASE INIZIALE:** gli organi istituzionali dialogano con gli stakeholder per interpretare il bisogno della popolazione e lo traducono in scelte politico-strategiche.
- **FASE DI EROGAZIONE:** l'istituzione deve garantire neutralità e rispetto delle procedure, evitando di essere influenzata da pressioni esterne, che possano generare favori o scelte arbitrarie. La mancanza di un confronto con l'ambiente in fase di erogazione, determina una mancata sensibilità rispetto alla traduzione delle strategie in specifiche decisioni gestionali e modalità di erogazione dei servizi (es. orari di apertura degli sportelli).
- **FASE FINALE:** gli organi istituzionali valutano l'efficacia dei servizi erogati e la soddisfazione degli utenti.

5.15.2 APPROCCIO MANAGERIALE

L'approccio manageriale propone una prospettiva per cui le relazioni tra istituzioni e ambiente sono bidirezionali e costantemente attive: gli strumenti di service management contribuiscono all'adeguamento reciproco delle relazioni e al miglioramento dell'efficacia della risposta pubblica alle domande esterne, sia in fase di programmazione politico-strategica, sia durante l'erogazione dei servizi. 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.

5.15.3 LA CONFIGURAZIONE DEI BENI E SERVIZI

Focalizzando l'analisi sui beni o servizi di interesse pubblico, occorre osservare come la configurazione che tali servizi concretamente assumono (dove sono localizzati, come è possibile accedervi, quanto sono noti ai cittadini, a quali tariffe vengono erogati) definisce nei fatti i veri destinatari e l'interesse realmente tutelato. L'attività di progettazione dei servizi rappresenta un momento importante per determinare quale interesse si ritiene di tutelare come pubblico e a quali bisogni dei cittadini si ritiene di dare priorità nella definizione dell'offerta.

5.15.4 IL MARKETING E IL SERVICE MANAGEMENT

Negli ultimi anni, nelle istituzioni pubbliche, si è assistito al proliferare di progetti e azioni di marketing, ovvero di progettazione delle leve di service management disponibili, quali attività di promozione e vendita dei servizi pubblici, cura dell'immagine e propaganda politica.

6. IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE NELL'ALLOCAZIONE E RIDISTRIBUZIONE DELLE RISORSE

Nei paesi OCSE il 40% del PIL transita attraverso l'intermediazione delle istituzioni pubbliche.

6.1 FINALITÀ RIDISTRIBUZIONE DELLE RISORSE

La redistribuzione delle risorse pubbliche avviene con molteplici finalità che vanno temperate e bilanciate tra di loro:

- A. Politiche universali per il benessere diffuso e le pari opportunità
- B. Politiche per lo sviluppo economico.
- C. Politiche per le fasce e i soggetti fragili della popolazione.
- D. Politiche di ordine pubblico e difesa nazionale.

6.2 MODALITÀ RIDISTRIBUZIONE DELLE RISORSE

Il prelievo di risorse da redistribuire è una funzione estremamente complessa che viene esercitata a tutti i livelli istituzionali. L'economia aziendale si interessa soprattutto di:

- Meccanismi di programmazione di bilancio delle singole IP.
- Impatto della riallocazione sull'organizzazione dei servizi e sull'accesso agli stessi. Alcune decisioni di programmazione finanziaria appaiono, infatti, particolarmente rilevanti.

6.3 LE PRINCIPALI DECISIONI NELLE SCELTE DI ACQUISIZIONE E IMPIEGO DELLE RISORSE PUBBLICHE

Le istituzioni pubbliche hanno specifiche criticità decisionali in tema di programmazione economico-finanziaria che dipendono dal livello di governo a cui operano, dal modello di Stato e di finanziamento in cui sono inserite o dai problemi contingenti dei territori o settori di riferimento.

6.3.1 INTERVENTO PUBBLICO ESTESO MODELLO "FROM THE CRADLE (CULLA) TO THE GRAVE" (BEVERIDGE)

Elevata compartecipazione pubblica tramite erogazione dei servizi per tutto il corso della vita di un individuo. L'intervento dello Stato è positivo per lo sviluppo socio-economico e il riequilibrio dei diritti. Sono necessarie molte risorse pubbliche acquisibili grazie a una significativa pressione tributaria e tariffaria, che garantisce ampio welfare ed esteso sostegno allo sviluppo socio-economico (es. Scandinavia).

6.3.2 INTERVENTO PUBBLICO RIDOTTO (STATO MINIMALE) MODELLO STATO MINIMALE O DEL "GUARDIANO NOTTURNO" (NOZICK)

Il ruolo e lo spazio di intervento dello Stato è ridotto al minimo. Lo Stato deve fare da "guardiano notturno", ovvero deve intervenire solo in casi di emergenza e deve fornire un servizio di base essenziale (es. illuminazione notturna), la giustizia e la sicurezza.

- Il prelievo tributario è più basso, lasciando prevalentemente ai meccanismi di mercato la determinazione delle principali dinamiche socio-economiche.
- Questa impostazione prevale quando è diffusa la percezione che i processi decisionali politico-istituzionali e le modalità di funzionamento delle istituzioni pubbliche costituiscano un elemento negativo dell'economia e della società (es. Irlanda o paesi dell'Est Europa).

6.3.3 INTERVENTO PUBBLICO COMBINATO

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.

6.4 LE POLITICHE DI BILANCIO

In generale, le politiche di bilancio devono modificare o confermare una tendenza storica pregressa (forte path dependence culturale e strutturale), frutto di decisioni collettive che vengono spesso da lontano e che contribuiscono all'identità di una comunità, con alti costi di reversibilità connessi.

6.4.1 QUALE MIX DELLE ENTRATE?

È necessario decidere il mix di finanziamento con cui si alimentano le entrate. Le entrate finanziarie possono derivare dalle seguenti fonti:

- **TRASFERIMENTI DA PARTE DI ENTI SOVRAORDINATI:** per molte IP la modalità di finanziamento più rilevante è il trasferimento, corrente o in conto capitale, da enti sovraordinati (es. EU per Stati e Regioni). I trasferimenti possono essere definiti nella loro dimensione e nei criteri adottati secondo due finalità alternative, che variano nei diversi momenti storici in relazione ai valori dominanti in una comunità e ai risultati osservati in passato:
 - Premiare gli enti che utilizzano in modo più efficace le risorse e stimolare gli altri enti a seguire l'esempio di quelli più virtuosi.
 - Attuare un'azione di redistribuzione (principio no one left behind) finalizzata a riequilibrare gli enti che operano in contesti economico-sociali svantaggiati.
- **TIPOLOGIE DI TRASFERIMENTI**
 - **FONDI INDISTINTI:** servono a finanziare genericamente
 - **TARIFFE E PREZZI PUBBLICI:** sono pagati dagli utilizzatori in funzione dei loro consumi (es. acqua). Le IP spesso offrono servizi a prezzi sussidiati (sotto il costo di produzione) per tutta la comunità o per alcuni gruppi sociali proprio per la loro funzione di sostegno allo sviluppo socio-economico, di protezione sociale o redistributiva. In Italia, ne costituiscono un esempio sia le tariffe del trasporto pubblico urbano (1/3 dei costi di produzione), sia i ticket della sanità (meno del 5% dei costi sostenuti e sono modulati in funzione dell'età, del reddito e della morbilità della persona).
 - **REDDITI PROVENIENTI DI CESPITI PUBBLICI:** prodotti dalla gestione di attività economiche di imprese pubbliche (per esempio ENEL o a2a) o dalla gestione del patrimonio.

6.4.2 FINALITÀ DEL MIX TRA LE DIVERSE FONTI DI ENTRATE.

Le amministrazioni pubbliche ricercano un bilanciamento tra le diverse entrate, perché ogni fonte avvantaggia un obiettivo pubblico specifico (redistribuzione per i tributi, responsabilizzazione degli utenti per le tariffe; imprenditorialità pubblica per i redditi), ognuna facente parte dei propri fini istituzionali.

- A. **FONDI A FINALIZZAZIONE GENERALE O SETTORIALE:** sono quelli destinati al perseguimento di scopi definiti che però non identificano precisi impieghi. Per esempio, fondi a finalizzazione generale o fondi settoriali.

- B. FONDI A DESTINAZIONE SPECIFICA E VINCOLATA: sono correlati a puntuali e ben identificati impieghi quali possono essere la costruzione o la gestione di opere pubbliche o di specifiche infrastrutture.
- C. TRIBUTI: prelievo di ricchezza operato da parte dell'istituzione pubblica e finalizzato a garantire il concorso di ciascun individuo al finanziamento della spesa pubblica. I tributi sono suddivisi in:
 - IMPOSTE: prelievo solidaristico correlato al reddito o al patrimonio e al consumo diretto di servizi pubblici da parte del singolo contribuente (per esempio imposta sul reddito o sul patrimonio o IVA).
 - TASSE: pagate dagli utilizzatori dei servizi in modo correlato a indicatori infrastrutturali (es. tassa per l'occupazione del suolo pubblico).

6.4.3 QUALE MIX TRA SERVIZI A REDDITIVITÀ POSITIVA E NEGATIVA?

L'IP, all'interno del proprio spazio di autonomia decisionale, può decidere a quali servizi assegnare finalità di redditività positiva: stessa arena competitiva delle imprese private. Tali attività possono costituire la missione principale di imprese

6.5 QUALE ALLOCAZIONE DELLE RISORSE CORRENTI?

Le risorse pubbliche debbono essere distribuite tra fini alternativi tra di loro. Sono insufficienti rispetto ai bisogni pubblici che sono praticamente infiniti: nelle società avanzate, inoltre, si osserva, il paradosso del welfare, ovvero quanto più una società è avanzata, tanto più i bisogni pubblici tendono a espandersi in modo rilevante sul piano quantitativo e qualitativo. All'opposto, in una società deprivata, priva di capitale sociale e di speranze verso l'equità, alcuni bisogni collettivi non vengono neanche percepiti o messi in agenda, contribuendo all'impoverimento della missione pubblica e quindi della sua possibilità di migliorare la società stessa.

6.6 FINALITÀ DELL'INDEBITAMENTO PUBBLICO

L'indebitamento pubblico può essere utilizzato per diverse finalità:

- Finanziare disavanzi primari (deficit della gestione corrente al netto degli interessi sul debito): opportunità limitata al solo livello di governo centrale, mentre è vietata agli altri livelli istituzionali.
- Pagare gli interessi sui debiti pregressi.
- Finanziare nuovi investimenti: aumentare il capitale infrastrutturale, il capitale umano o il capitale istituzionale. Le singole istituzioni pubbliche hanno poteri differenziati rispetto all'ammontare complessivo dell'indebitamento possibile, dipendendo dalla regolazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo e dal grado di autonomia loro concesso.

6.7 QUALI MODALITÀ PER GESTIRE IL PATRIMONIO PUBBLICO?

Molte istituzioni pubbliche sono dotate di rilevanti patrimoni. Salvo i beni demaniali, o quelli definiti per legge come patrimonio indisponibile, ogni altro bene patrimoniale è alienabile.

- Proprietà di grandi infrastrutture pubbliche
- Cespiti del demanio (per esempio parchi naturali).
- Edifici pubblici (per esempio scuole).
- Beni storico-artistici (per esempio monumenti, musei ecc.).
- Patrimoni immobiliari.

6.8 CRITERI PER VALUTARE LE DISMISSIONI PATRIMONIALI

Le dismissioni patrimoniali dovrebbero essere guidate da tre criteri fondamentali:

- A. Salvaguardare il valore complessivo del portafoglio patrimoniale, pur potendone trasformare la composizione, attraverso processi di vendita, acquisizione o investimento.
- B. Massimizzare l'utilità sociale, attraverso la vendita dei cespiti che producono un basso valore aggiunto collettivo per finanziare la realizzazione di strutture o l'acquisto di beni ad alto beneficio generale. Queste scelte richiedono un'attenta valutazione della congruità dei prezzi di vendita dei beni pubblici, della eventuale riduzione dei proventi garantiti da tali beni e infine dei costi sorgenti per il funzionamento e il mantenimento dei nuovi servizi acquisiti e attivati (es. vendere le farmacie comunali per costruire una scuola, un centro sociale o sportivo).
- C. Decidere se ridurre i debiti pregressi che si sono accumulati in passato o, all'opposto, privilegiare l'utilizzo delle entrate da dismissioni per lo sviluppo infrastrutturale (es. dibattito su opportunità di cessione di quote azionarie di ENI, ENEL, SEA, imprese di servizi pubblici locali per ridurre il debito).
- D. Cedere asset/imprese salvate per reinvestire in altri casi socialmente critici (es. Chrysler e Stato USA) .

6.9 QUALI INVESTIMENTI PRIVILEGIARE?

La sommatoria delle risorse disponibili per investimenti, acquisite dal prelievo tributario o da enti sovraordinati, e delle risorse provenienti da dismissioni patrimoniali e da eventuali nuovi indebitamenti costituiscono il budget per gli investimenti. Così come per le spese correnti, anche per le spese per investimenti esiste un rilevante gap tra bisogni e risorse che impone di definire le priorità socio-economiche e ambientali. Nuovi investimenti determinano costi di gestione correlati ai nuovi servizi e programmi pubblici resi possibili grazie alla disponibilità di una nuova infrastruttura. Solo la completa valutazione di tutti i costi sorgenti dall'attivazione dei nuovi servizi e di tutti i mancati ricavi per la vendita di cespiti a reddito è in grado di determinare un'esaustiva programmazione economico-finanziaria, che evita il sorgere di disavanzi inattesi.

6.10 I LIVELLI DI AUTONOMIA DECISIONALE

I gradi di libertà decisionale nelle politiche di bilancio sono influenzati da:

- Livello di indebitamento pregresso accumulato.
- Presenza di programmi pluriennali decisi nel passato

6.10.1 I CRITERI DECISIONALI

Non esiste un criterio unico per decidere le politiche di bilancio, che sono determinate dalla compresenza di interessi contrastanti provenienti dagli stakeholder di riferimento. Le istituzioni pubbliche devono cercare un equilibrio tra equità ed economicità, sostenibilità e sviluppo, solidarietà e merito, riduzione dei costi ed elevati standard di qualità.

6.10.2 ALTERNATIVE DECISIONALI

Nelle politiche di bilancio si evidenziano le seguenti alternative decisionali:

- Assumere una prospettiva orientata al breve periodo, che privilegi il consenso elettorale, con politiche di rapido impatto e ad alta visibilità OPPURE promuovere politiche di bilancio a impatto strategico che abbiano effetti positivi e generali nel lungo periodo, ma che, nel

breve periodo, possono risultare invisibili o di solo annuncio, quindi negative sul piano del consenso e della qualità o quantità dei servizi erogati (es. privilegiare il finanziamento della ricerca e dell'istruzione, invece di servizi culturali e ricreativi).

- Privilegiare servizi diretti ai cittadini aumentando le spese correnti (es. frequenza dei mezzi pubblici) OPPURE privilegiare investimenti infrastrutturali che creino le condizioni per uno sviluppo socio-economico duraturo e sostenibile (es. investimenti nella rete dei trasporti).
- Ricercare un aggiustamento progressivo e graduale delle allocazioni storiche (aggiustamenti al margine) OPPURE realizzare una riallocazione più rilevante e rapida, che in genere determina resistenza, opposizioni e caduta di consenso (ridefinizioni strategiche).

6.11 LE SCELTE DI RIALLOCAZIONE COME OPPORTUNITÀ WIN-WIN

La difficoltà di contemperare tutti gli equilibri può essere mitigata cercando di far percepire le scelte di riallocazione come opportunità *win-win* (tutti possono trarre benefici dalla scelta, seppur in maniera diversa), invece che secondo la logica del *win-lose* (qualcuno trae benefici, altri hanno degli svantaggi, rispetto alla situazione attuale). Nei fatti è però difficile rappresentare politiche di bilancio di tipo *win-win*, perché una delle parti in gioco è destinata a perdere qualche beneficio pubblico o a dover aumentare i suoi contributi. Pertanto le politiche di riallocazione possono essere governate se si riesce a far accettare gli svantaggi ai gruppi particolari, motivandoli con i grandi vantaggi di interesse generale. Le argomentazioni di questo tipo possono risultare più convincenti se proposte da una classe politica legittimata e autorevole.

6.12 GIUSTIFICAZIONE ALL'INERZIA AL CAMBIAMENTO

Molte istituzioni non utilizzino i margini di discrezionalità che hanno, cercando di confondere il loro posizionamento storico, da cui è senza dubbio difficile allontanarsi, con i vincoli legislativi o istituzionali. Allontanarsi dal posizionamento storico significa ripensare le politiche di finanziamento, di indebitamento, modificando gli equilibri sociali, economici e politici costituiti. Le rappresentanze degli stakeholder che vengono sfavoriti dalle scelte riallocative intervengono per difendere la propria constituency. Le lobby interne o esterne assumono elevata rilevanza nei processi di bilancio pubblico. La forza delle singole lobby non dipende sempre dalla rilevanza sociale del problema o della categoria sociale che cercano di difendere, ma soprattutto dalla forza politica ed economica della loro constituency.

6.13 LE DIFFERENZE TRA LE FONTI DI FINANZIAMENTO E L'IMPATTO SULLE POLITICHE DI BILANCIO

Ogni istituzione pubblica si contraddistingue per un proprio mix di entrate che dipende dal settore in cui opera, dal modello di sistema istituzionale in cui è inserita, dalla propria storia e dalle proprie scelte di bilancio. Al modificarsi del mix di entrate, cambiano i gradi di libertà decisionale e le leve di bilancio.

7. GLI ACQUISTI PUBBLICI

Il settore pubblico esprime richieste d'acquisto che rappresentano in media tra il 10% e il 16% del PIL dei paesi dell'UE. Inoltre, è necessario considerare che le richieste di acquisto pubbliche si sono modificate col passare del tempo in termine di mix di prodotti e rilevanza strategica. Le IP richiedono spesso la gestione completa di alcuni servizi, fino ad acquistare le competenze e il know-how dei fornitori esternalizzando la gestione d'interi funzioni.

7.1 GLI ACQUISTI PUBBLICI COME UNO STRUMENTO DI STRATEGIA

Gli acquisti pubblici non sono più visti solo come un insieme di procedure atte a garantire, attraverso il rispetto di legittimità formale, l'utilizzo di risorse pubbliche ma, sempre più frequentemente, sono impiegati in quanto policy strategy instruments. A livello europeo i principali ambiti strategici in cui gli acquisti pubblici sono chiamati a svolgere un ruolo sono: lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI), la tutela dell'ambiente (green public procurement), la promozione e la tutela dei diritti sociali e il sostegno all'innovazione.

7.2 VENDERE ALLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

In prima approssimazione, l'attività di approvvigionamento di un'IP non è diversa da quella che conducono le imprese. Tuttavia, un'istituzione pubblica si distingue da un'impresa quando acquisisce fattori produttivi dall'esterno per tre motivi:

- A. PERSEGUE L'INTERESSE PUBBLICO: la selezione del fornitore deve avere quelle caratteristiche che la rendano oggettivamente la più economica, nel senso di costo-efficace, perché gli effetti di tale scelta, tradizionalmente, non ricadono sul soggetto che l'ha compiuta. L'interesse pubblico che un'IP deve perseguire quando si approvvigiona si realizza tramite la tutela della concorrenza.
- B. UTILIZZA DENARO PUBBLICO
- C. ESERCITA UN POTERE: le istituzioni pubbliche, nel perseguire l'interesse pubblico, esercitano un potere e sono in grado di incidere sui comportamenti dei privati. Negli appalti questo si verifica:
 - a. IN FASE DI SELEZIONE: l'istituzione pubblica ha il potere di definire le regole.
 - b. IN FASE DI ESECUZIONE: l'IP ha maggiore potere contrattuale dei fornitori.

7.3 LIMITI AL POTERE DELLE IP

Affinché il potere dell'IP non sia illimitato e il fornitore sia tutelato, l'azione dell'istituzione è vincolata al rispetto delle procedure, ovvero può avvenire solo nei limiti previsti dalla legge ed è soggetta al rispetto dei principi dell'ordinamento. Inoltre, il potere delle IP si deve confrontare con gli spazi concreti e reali di attuazione: costi e tempi per affidare un nuovo contratto devono essere valutati in termini di rischi di discontinuità di erogazione di un servizio rispetto all'impatto di eventuali inadempienze dei fornitori.

7.4 IL RAPPORTO CLIENTE-FORNITORE

Queste caratteristiche determinano un sistema di regole a cui un'IP deve attenersi per selezionare il fornitore e nell'esecuzione del contratto. Ne consegue che un rapporto cliente-fornitore, già di per sé complesso, si complica per la presenza di regole amministrative e del linguaggio specifico con cui si esprimono le istituzioni pubbliche. Tali meccanismi di

funzionamento, collocano il negoziato in un contesto logico e operativo diverso da quello in cui si realizzano gli scambi sul mercato.

7.5 PRINCIPIO DI TUTELA DELLA CONCORRENZA E DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE

Un'efficace tutela della concorrenza ha un duplice effetto:

- Aiuta l'IP a selezionare, attraverso criteri definiti, il fornitore che appare più idoneo a garantire efficienza, efficacia ed economicità.
- Promuove una competizione tra fornitori volta a migliorarne le offerte.
- Questo principio si traduce anche nel divieto di discriminazione, ovvero il divieto di avvantaggiare in modo indebito un soggetto a danno di un altro.

7.6 LA GESTIONE DI UN CONTRATTO PUBBLICO

La tutela della concorrenza e la necessità di garantire certezza nella spesa hanno degli impatti anche in fase di gestione del contratto. In particolare, 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. Si tratta di un elemento di rigidità critico in un contesto economico che cambia rapidamente.

7.7 IL CICLO DEGLI ACQUISTI PUBBLICI

Il concetto di ciclo degli acquisti rappresenta una ricostruzione completa, logica e sequenziale delle fasi del processo, che non è sempre esplicito all'interno dell'istituzione data la scomposizione e frammentazione delle funzioni tra diversi uffici/servizi/direzioni. All'interno del ciclo degli acquisti pubblici, ogni fase è funzionale alla corretta impostazione di quella successiva e le informazioni raccolte in ogni fase devono alimentare i futuri processi come base d'esperienza. Inoltre, una corretta impostazione dell'acquisto pubblico consente la creazione di una relazione costruttiva cliente-fornitore, in cui il primo raggiunge i propri obiettivi nei tempi e nei modi previsti, riconoscendo al secondo una remunerazione equa, che gli permetta di coprire i propri costi, realizzare gli investimenti necessari per innovare e garantirgli un margine di guadagno.

7.7.1 LE FASI DEL CICLO ACQUISTI

A. PROGRAMMAZIONE

La prima fase del processo è costituita dalla programmazione. La fase di programmazione è importante per:

- Ente al suo interno: consente di rilevare i fabbisogni e pianificare le attività di acquisto necessarie al momento in cui il fabbisogno si manifesta.
- All'esterno: segnala al mercato le future esigenze dell'ente consentendo a tutti i potenziali fornitori di prepararsi adeguatamente.
- La programmazione deve essere alimentata costantemente dalla fase di valutazione delle forniture (lezioni apprese, impatti degli acquisti, performance dei fornitori), che conclude un ciclo e alimenta quello successivo.
- La programmazione è importante anche sotto il profilo di contrasto alla corruzione, poiché consente di rendere noti in anticipo i fabbisogni dell'amministrazione al mercato, di renderne esplicite le finalità, di argomentare e documentare i passaggi del processo decisionale, scoraggiando forme di collusione.

B. ISTRUTTORIA

Permette di rispondere a tre domande:

- **COSA ACQUISTARE:** in base al fabbisogno e a come debba essere soddisfatto, è necessario definire le specifiche tecniche e i criteri di valutazione dell'offerta.
- **DA CHI ACQUISTARE:** si definiscono i requisiti di partecipazione sulla base delle caratteristiche desiderate che deve avere il potenziale fornitore.
- **COME ACQUISTARE:** la scelta del fornitore verrà fatta a fronte della scelta delle procedure di aggiudicazione.

C. REDAZIONE DEI DOCUMENTI DI GARA E PUBBLICAZIONE

Le risultanti dell'istruttoria portano alla redazione dei documenti di gara, il bando/lettera di invito e i suoi allegati, attraverso cui l'istituzione comunica al mercato il proprio fabbisogno e come intende procedere a selezionare il fornitore.

D. SELEZIONE DEL FORNITORE

La selezione del fornitore si articola in diverse fasi, formalizzate in procedure definite dalla legge:

- Pubblicazione del bando/avviso o invio lettere di invito a presentare un'offerta.
- Verifica della sussistenza delle cause di esclusione. (iii)Valutazione del possesso da parte del fornitore dei requisiti necessari a svolgere il contratto (qualificazione).
- Effettuati questi passaggi preliminari, analisi delle offerte e, eventualmente, negoziazione con il fornitore che ha presentato l'offerta migliore prima di aggiudicare il contratto.

7.8 LE PROCEDURE DI SELEZIONE

Le istituzioni pubbliche devono seguire regole precise per individuare i propri fornitori al fine di garantire il rispetto della concorrenza. Tali procedure si distinguono per:

- La possibilità di negoziare con il fornitore.
- La possibilità di selezionare preventivamente il fornitore (o i fornitori) a cui chiedere di presentare un'offerta.
- Il grado di pubblicità che viene dato alla procedura di selezione.

7.8.1 PROCEDURE APERTE

L'istituzione pubblica si rivolge all'intero mercato, pubblicando un bando, e chiede ai potenziali candidati di presentare le proprie offerte in busta chiusa, non modificabili. Si preferisce una procedura aperta quando tutte le caratteristiche del bando sono note (prezzo, quantità). Una procedura aperta è preferita per situazioni in cui un'eventuale negligenza può essere facilmente gestita (cibo non commestibile, cambio servizio mensa).

7.8.2 PROCEDURE RISTRETTE

L'istituzione pubblica si rivolge all'intero mercato pubblicando un avviso di gara. I potenziali fornitori inviano una domanda di partecipazione che può essere accolta o meno. I fornitori preselezionati sono poi invitati a presentare un'offerta. Ci sarà una fase di valutazione, aggiudicazione e contattualizzazione.

7.8.3 PROCEDURE COMPETITIVE CON NEGOZIAZIONE

L'istituzione pubblica si rivolge all'intero mercato pubblicando un avviso, ma ha la facoltà, una volta ricevute le offerte, di avviare una negoziazione con il fornitore, secondo regole prestabilite, prima di aggiudicare il contratto. Varianti sono il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione. Una procedura negoziata è preferibile per situazioni in cui gli errori sono più seri e complessi da gestire.

7.8.4 PROCEDURE NEGOZiate

L'istituzione pubblica ha la possibilità, nel caso in cui ricorrano specifiche condizioni definite per legge (precedente gara andata deserta, per motivi di estrema urgenza, nel caso in cui vi sia un unico fornitore a offrire quel bene o servizio o per ampliamento fornitura/impianto) di negoziare direttamente con i fornitori ritenuti idonei senza dovere pubblicare un bando/avviso. In questi casi la pubblicità è solo ex poste riguarda la pubblicazione di un avviso in cui si comunica l'avvenuta aggiudicazione del contratto. Questa procedura permette una maggiore flessibilità, ma occorre prestare attenzione all'eccesso di discrezionalità e alla mancanza di minimi requisiti di accountability.

8. LE POLITICHE DI PRODOTTO E DI SERVIZIO

8.1 STRATEGIA E LEVE DI SERVICE MANAGEMENT NELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Gli interessi e i bisogni pubblici sono infiniti mentre le risorse delle istituzioni pubbliche sono finite: ciò impone di definire delle priorità sociali da cui discendono le strategie per le IP.

Sono oggetto di strategie pubbliche:

- Il target di utenti da privilegiare (e quelli da escludere dal servizio).
- La natura dei bisogni da soddisfare, in base ai quali definire le caratteristiche dei servizi da offrire. In presenza del modello politico, sono le caratteristiche implicite o esplicite dei servizi a determinare implicitamente i target principali e i bisogni soddisfatti dalle istituzioni pubbliche, concretizzando la posizione strategica delle IP.
- La selezione degli utenti non avviene quasi mai in modo esplicito, a causa dell'onere politico che comporta l'ufficializzazione dei segmenti sociali che vengono esclusi. All'opposto si propone, di norma, di migliorare un servizio per tutti.

8.2 LE LEVE DI SERVICE MANAGEMENT

Le leve di service management possono essere usate come:

- **STRUMENTO ANALITICO:** hanno funzione analitica se vengono usate per comprendere le caratteristiche dei servizi e dedurre gli utenti che vengono implicitamente privilegiati. Rappresentano uno strumento di analisi strategica utile per prendere consapevolezza del posizionamento storico emergente.
- **STRUMENTO DI PROGETTAZIONE:** vengono usate per raggiungere il target esplicitamente definito, scegliendo caratteristiche dei servizi coerenti ai cluster sociali obiettivo, per realizzare la strategia pianificata.

8.3 LA DIFFERENZA TRA DIRITTI, BISOGNI E DOMANDA

Le molteplici finalità delle IP portano a dover distinguere i concetti di diritto, bisogno e domanda.

8.3.1 DIRITTI

Discendono dai valori e dai principi ispiratori di una comunità ed esprimono i principi guida della collettività, che le IP si impegnano a tutelare e difendere. Molti diritti non hanno bisogno di un supporto pubblico diretto (libertà religiosa, diritti degli omosessuali) ma solo di una tutela legale e politico-culturale. Non sempre le persone sono consapevoli dei loro diritti oppure non sempre sono in grado culturalmente o socialmente di esprimerli o di rivendicarli.

8.3.2 BISOGNI

Le persone possono percepire dei bisogni, che possono coincidere con i diritti sanciti, oppure essere esclusi dalla sfera dei diritti, magari addirittura considerati illeciti.

8.3.3 BISOGNI LATENTI

Non tutti i bisogni riescono a trasformarsi in domanda (bisogni latenti), pertanto esistono ma non si manifestano alle IP. Sono spesso i bisogni latenti il target privilegiato dell'azione pubblica (es. abbandono scolastico, alcool dipendenze, homeless) e una sfida della PA è far trasformare questi bisogni in domanda.

8.3.4 DOMANDA

I bisogni si trasformano in domanda quando si esprimono esplicitamente al settore pubblico. La domanda di servizi pubblici può essere:

- Espressione di un bisogno che le politiche pubbliche considerano un diritto (es. richiesta di una pensione).
- Domanda che il sistema pubblico considera inappropriata (perché non rientra nella sfera dei diritti da tutelare o nelle priorità pubbliche) come per esempio le richieste di chirurgia estetica (le quali sono ottenibili solo a pagamento fuori dal SSN sebbene il diritto alla salute sia fondamentale). La gratuità dei servizi pubblici genera spesso tale parte di domanda.

Vi sono inoltre dei casi complessi per le IP di domande di servizi che non sono ben correlate ai reali bisogni sottostanti, perché vengono fraintesi dalla stessa persona richiedente.

8.4 MODELLO ECONOMICO-AZIENDALE VS MODELLO POLITICO

Usare leve di service management per raggiungere i target programmati è tipico del modello economico-aziendale. Spesso ciò confligge con il modello politico, per due motivazioni:

- I cittadini portatori di bisogni socialmente non prioritari sono capaci di una forte voce politica a favore dei propri interessi.
- I segmenti sociali più deboli, che hanno spesso bisogni e diritti intensi, non sono in grado di esprimere i propri bisogni e di organizzare alcuna voce politica.

Infatti, il modello economico aziendale e il principio di equità spingono al riposizionamento dei servizi quando questi favoriscono solo la classe media e medio-alta, ma il modello politico è fisiologicamente sensibile alla maggiore voce politica.

8.5 LE LEVE DI SERVICE MANAGEMENT PER IL POSIZIONAMENTO DEI SERVIZI

La progettazione dei servizi e l'ambito di azione manageriale costituiscono uno strumento tecnico e strategico per determinare quali soggetti siano destinati a fruire dell'intervento pubblico, dati i vincoli di bilancio pubblico. La progettazione di un servizio pubblico si svolge attraverso due fasi:

8.5.1 IL POSIZIONAMENTO DEL SERVIZIO

I servizi pubblici sono, di norma ad accesso libero, ma di fatto le caratteristiche del servizio determinano le percezioni che attraggono alcune categorie di cittadini piuttosto che altre. Il posizionamento del servizio è il modo in cui il servizio è percepito dal gruppo di cittadini target. Si traduce in:

- A. **SEGMENTAZIONE DELLA DOMANDA:** processo di aggregazione dei cittadini-utenti, i quali, pur avendo caratteristiche eterogenee, possono essere identificati con modelli di comportamento affini. I principali criteri di aggregazione sono demografici (età), psicografici (stile di vita), legati a comportamenti specifici (intensità d'uso dei servizi), reddituali o sociali (persone sole). Il tipo di segmentazione che si adotta influenza le priorità sociali che si costruiscono. Questo processo è tuttavia intriso di elementi soggettivi e ciò conferisce all'analista una certa influenza sul processo di diagnosi della situazione e di individuazione delle priorità.
- B. **DIFFERENZIAZIONE DELL'OFFERTA:** la segmentazione consente di suggerire differenziazioni nelle caratteristiche dell'offerta e di realizzare una mediazione tra esigenze di standardizzazione, dettate da ragioni di efficienza ed economicità della

gestione, e richieste di personalizzazione. Tali scelte si concretizzano in combinazioni diverse degli elementi del servizio pubblico.

8.5.2 LA SCELTA SULLE LEVE DI SERVICE MANAGEMENT

La progettazione dei servizi di interesse pubblico si esplica mediante leve, il cui operare configura concretamente il servizio e le possibilità di fruizione da parte degli utenti, i quali risultano più attratti o respinti a seconda delle caratteristiche del servizio stesso. Le leve di service management:

- Vanno considerate congiuntamente per l'effetto complessivo che determinano sui cittadini, influenzando il posizionamento del servizio e quindi gli utilizzatori prevalenti attesi.
- Vanno correlate al ciclo di vita del servizio, perché nel tempo si modificano le determinanti per l'attrattività di un servizio, in funzione del cambiamento dei bisogni e dei servizi succedanei presenti sul mercato.

8.6 LE PRINCIPALI LEVE DI SERVICE MANAGEMENT

8.6.1 LA POLITICA DI PRODOTTO/SERVIZIO

Consiste nella scelta delle caratteristiche:

- **DEL CORE SERVICE** (servizio principale): attiene alla componente fondamentale che costituisce la ragion d'essere di un servizio. Il core service di ogni servizio pubblico può quindi essere declinato in modi differenti. Generalmente, nelle IP, è erogato gratuitamente o a fronte del pagamento di un ticket.
- **DEI PERIPHERALS** (servizi accessori): i servizi accessori, pur non costituendo la ragion d'essere del servizio, ne rappresentano un ampliamento finalizzato a migliorare la qualità. Inoltre, possono non avere natura pubblica, forniti a pagamento, che vanno a compensare la non-economicità dei servizi core.

8.6.2 FORMA DI GESTIONE

In seguito alla distinzione tra servizi core e peripherals, è necessario decidere quale forma di gestione attribuire ai servizi. Generalmente i servizi core sono internalizzati, mentre i servizi periferici vengono esternalizzati. La natura del gestore influenza la natura del servizio, anche cercando di limitarne l'autonomia con appositi contratti di servizio. Il fine istituzionale del gestore influenza in modo significativo la sua cultura organizzativa e quindi le caratteristiche dei servizi erogati.

8.6.3 PERSONALE DI CONTATTO

Il personale di contatto rappresenta l'IP agli occhi dell'utente e costituisce uno degli aspetti tangibili 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.

L'interazione con gli utilizzatori influenza l'immagine del servizio, il tipo di informazioni che vengono trasmesse ed è uno dei meccanismi principali di raccolta di feedback sul grado di soddisfazione. Il modo di comportarsi, di relazionarsi con i cittadini, di apparire all'utente, costituisce l'elemento caratterizzante il servizio pubblico. Molteplici sono le caratteristiche

del personale rilevanti per il servizio: competenza tecnica, competenza relazionale, senso di appartenenza alle IP, conoscenza della rete dei servizi, public service motivation, esperienza.

8.6.4 COMUNICAZIONE

Nel settore pubblico il ruolo della comunicazione è complesso. Nell'ambito dei servizi la comunicazione può svolgere una pluralità di funzioni. Può:

- Rendere nota ai cittadini l'esistenza del servizio.
- Evidenziare le caratteristiche del servizio.
- Informare sulle condizioni di fruizione del servizio
- Comunicare gli esiti del servizio e il costo/beneficio per la comunità.

Gli strumenti adottati per la comunicazione hanno un forte impatto sui segmenti di domanda: il tipo di messaggio, il linguaggio adottato e il mezzo di comunicazione prescelto sono determinanti nel definire quali possibili utenti acquisiranno le informazioni necessarie rispetto al servizio. Le istituzioni pubbliche comunicano con i normali canali di informazione, ma anche con le procedure amministrative (es. lettera di invito all'obbligo scolastico) e con le caratteristiche percepite dei propri servizi distribuiti capillarmente su tutto il territorio (es. piste ciclabili ben sviluppate e mantenute comunicano un messaggio di promozione di mezzi non inquinanti). La comunicazione istituzionale o dei servizi dovrebbe essere distinta da quella politica (per finalità, per finanziamento, per strumenti) ma inevitabilmente esse tendono a sovrapporsi e confondersi.

8.6.5 LOGISTICA E IL LAYOUT

La fruizione del servizio e la definizione del target dipendono molto dalle scelte adottate in materia di logistica e layout, in particolare rispetto a:

- DOVE: i servizi possono essere erogati all'interno dell'ente pubblico centrale, negli uffici periferici o presso il domicilio degli utenti.
- Quando: anche gli orari di apertura dei servizi rendono più o meno fruibile il servizio per differenti tipologie di target.
- Layout: l'estetica, le forme, i colori e le immagini presenti in un servizio segnalano la sua caratteristica prevalente e sono predittivi dell'utenza che si intende attirare

8.6.6 PIATTAFORMA DI ACCESSO

Le scelte delle piattaforme di accesso influenzano, in particolare, il tempo che i cittadini devono impiegare per ottenere un servizio e, in relazione alle diverse competenze necessarie per l'uso, definiscono i target che ne fruiscono, nonché i costi di fruizione per i diversi target.

8.6.7 LE TARIFFE

Le IP erogano beni e servizi con le possibili alternative di scambio:

- GRATUITAMENTE
- TICKET O TARIFFE: corrispettivo diretto a fronte della cessione.

8.7 LE CRITICITÀ NELL'USO DELLE LEVE DI SERVICE MANAGEMENT

Le potenzialità che hanno le leve di service management nell'orientare i target degli utenti e quindi nel qualificare le priorità pubbliche, rappresentano anche le loro principali criticità, proprio per la rilevanza degli impatti che possono determinare. Le criticità delle leve di service management costituiscono elementi di complessità che nascono dalla fisiologica interazione del modello economico-aziendale con quello legale e politico. È difficile decidere le priorità

dei target pubblici. Spesso anche i segmenti non prioritari sono portatori di diritti e di interessi pubblici da tutelare. Tuttavia, la scarsità delle risorse impone di concentrarsi sulle aree ritenute di maggiore rilevanza sociale e utilità per lo sviluppo socio-economico complessivo.

- La maggior parte dei servizi pubblici ha natura universalistica. Quando le caratteristiche di un servizio sono favore di un certo segmento di utenti, l'arrivo, sempre possibile, di utenti di altri target, inevitabilmente abbassa significativamente il livello di soddisfazione percepita. Questo può essere da un lato un risultato auspicato, dall'altro rischia di indebolire l'immagine del servizio.
- Molti servizi pubblici hanno dei criteri o dei regolamenti formali che disciplinano le priorità o il diritto di accesso al servizio. Non sempre i criteri formali di inclusione risultano allineati alle caratteristiche percepite del servizio: può trattarsi di una incoerenza strategica inconsapevole o di uno scostamento voluto per la necessità di diversificare il valore dichiarato (regolamento) da quello agito (caratteristiche effettive).
- La comunicazione istituzionale (promuovere un territorio, un'istituzione o una funzione pubblica), di servizio (promozione delle prestazioni o dei diritti) e quella politica (orientata al consenso elettorale) convivono. Non è facile distinguere tra i tre livelli di comunicazione, anche se dovrebbero avere fonti finanziarie distinte (budget generale per la comunicazione istituzionale, budget di un dipartimento per la promozione di un servizio, budget dei partiti o dei candidati per la comunicazione politica), perché i messaggi sono tra di loro interdipendenti.

9. LE PERFORMANCE DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

La performance di un'IP si può definire come la capacità dell'istituzione di rispondere alle attese dei molteplici portatori di interesse, quali gli utenti/consumatori, i cittadini/finanziatori, i dipendenti e le istituzioni pubbliche o aziende private (profit e non-profit) con le quali essa si relaziona. La performance è strettamente collegata alla mission delle PA.

9.1 PERFORMANCE MEASUREMENT

Il performance measurement, o misurazione della performance, si riferisce a tutti quei processi e strumenti tramite i quali le informazioni sulla performance sono raccolte e rese disponibili. Esso consente di chiarire la relazione che intercorre tra gli obiettivi di un'istituzione pubblica (discendenti dai bisogni che essa si propone di soddisfare), le risorse (input) da essa impiegate per il raggiungimento di tali obiettivi e i risultati conseguiti, ovvero i prodotti dell'azione pubblica in termini di servizi erogati e di attività svolte (output) da un lato e gli impatti generati dagli output prodotti (outcome) dall'altro.

9.2 PERFORMANCE MANAGEMENT

L'impiego delle informazioni sulla performance, a supporto dei processi decisionali, si definisce performance management o gestione della performance. Il performance measurement si riferisce a tutti quei processi e strumenti tramite i quali le informazioni sulla performance sono raccolte, rese disponibili e utilizzate per gestire e migliorare la performance.

9.3 L'AFFERMAZIONE DEL PERFORMANCE MANAGEMENT

Il tema del buon funzionamento delle IP non è recente: il successo di grandi civiltà è stato spesso determinato o influenzato dagli apparati amministrativi di chi deteneva il potere. L'accezione estesa di performance management nelle amministrazioni pubbliche nasce con il New Public Management e con la governance (anni '80-'90). L'approccio alla performance prevede una maggiore impostazione per obiettivi.

Con l'affermarsi del NPM e della governance si è affermata la necessità di diffondere il performance management nelle IP. Si è affermato un sistema di pratiche centrato sulla produzione di informazioni sulla performance delle IP e sul loro utilizzo per attività di rendicontazione e gestione. L'idea di fondo è che le IP possano funzionare meglio se maggiormente sottoposte a una valutazione esplicita di cosa producono per la comunità.

9.4 I CRITERI DI VALUTAZIONE DELLE IP

9.4.1 IL CRITERIO DI EFFICIENZA

L'efficienza è da intendere come il rapporto tra le risorse (input) impiegate e i prodotti o le prestazioni intermedie (output) conseguiti. Le risorse possono essere misurate in:

- **UNITÀ NATURALI** (ore di lavoro): tale misurazione permette di costruire indicatori di efficienza espressi in termini non monetari (di efficienza tecnica), che misurano il rendimento di una specifica risorsa oppure di un sistema di risorse (es. numero medio di visite mediche per ora). Sono indicatori di efficienza tecnici anche quelli che misurano la saturazione di capacità produttiva, in quanto segnalano l'assorbimento di costi fissi (es. occupazione dei posti letto dell'ospedale).
- **IN MONETA** (costo orario del lavoro): tale misurazione permette di aggregare risorse diverse e di costruire indicatori di efficienza in termini monetari. Essi riflettono l'esigenza di minimizzare l'impiego di risorse (input) per unità di prodotto (output) oppure di massimizzare l'output dati gli input impiegati.

9.4.2 IL CRITERIO DI EFFICACIA

Nei sistemi di mercato l'efficacia è valutata tramite le scelte dei consumatori: tali scelte di acquisto rilevano l'efficacia del prodotto nel rispondere al bisogno. Nel contesto pubblico ciò non può avvenire. Molti prodotti pubblici non hanno un prezzo. Le istituzioni operano in settori dove la valutazione diretta dell'efficacia del prodotto da parte del cittadino è difficile o impossibile (es. valutare efficacia servizio di intelligence per prevenire il terrorismo). La valutazione di efficacia pubblica è complessa:

- COMPONENTE SOGGETTIVA DEI BISOGNI:** le persone hanno preferenze eterogenee per la soddisfazione dei bisogni ed è difficile per le IP aggregarle in modo da tutti condiviso, tenendo conto dell'eterogeneità dei bisogni espressi dalla popolazione.
- DIFFICOLTÀ NEL MISURARE I BISOGNI E LA CAPACITÀ DI SODDISFARLI:** in molte aree di intervento, definire adeguate misure di esito per i prodotti delle istituzioni è fondamentale per valutarne la performance, ma richiede un complesso lavoro analitico e di interpretazione dei bisogni della popolazione.
- CO-DETERMINAZIONE TRA DIVERSE ISTITUZIONI NELLA SODDISFAZIONE DEI BISOGNI:** per la maggior parte delle finalità pubbliche rilevanti (sicurezza, educazione, ambiente,...) interviene una pluralità di IP tra di loro correlate. Per misurare la performance di un'istituzione non basta avere misure di esito, ma occorre anche lavorare sull'attribuzione degli esiti alle diverse istituzioni.
- CONDIZIONAMENTO DEGLI ESITI:** gli esiti sono condizionati da scelte di natura individuale (incidenti per responsabilità gravi di chi guida) e vengono co-determinati anche da soggetti privati con finalità sociali (Chiesa cattolica nell'assistenza sociale).
- EFFETTI DI CONFONDIMENTO NELLA CORRELAZIONE TRA OUTPUT E OUTCOME:** qualsiasi correlazione tra prodotti (output) e soddisfazione dei bisogni (outcome), è potenzialmente affetta da effetti di confondimento. L'osservare che a fronte di un'azione pubblica corrisponda un miglioramento di una misura di esito non basta a trarre una conclusione sull'efficacia, così come una mancata riduzione osservata dopo l'intervento potrebbe essere dovuta a intervenute condizioni sfavorevoli.

9.4.3 IL CRITERIO DI EQUITÀ

L'equità non è un criterio economico ma è fondamentale per valutare la performance delle IP per diverse ragioni. Negli stati moderni il potere politico è espressione di un sistema democratico. Tale eguaglianza dei diritti politici porta l'istituzione a porsi il tema dell'equità nella capacità di soddisfare i bisogni e nei sistemi di contribuzione alla spesa pubblica. In molte aree di attività, l'IP opera secondo un'accezione forte di equità: i cittadini devono essere trattati in modo uguale a parità di bisogno (es. scuola, sanità). Vengono definiti dei diritti universali e l'accesso ai servizi deve prescindere dalle condizioni economiche. In altre aree d'intervento l'istituzione è tenuta a protocolli che garantiscano l'uguale trattamento (es. attività di polizia). La misura dell'uguaglianza richiede un lavoro di analisi dei dati che vada ben oltre gli indicatori di tendenza centrale e includa anche misure di dispersione e di distribuzione dei fenomeni. Sono le fasce più deboli economicamente a utilizzare meno i servizi, anche se gratuiti: il tema diventa come gestire interventi che promuovano l'accesso ai servizi delle fasce più deboli della popolazione che, spesso, sono anche quelle che possono beneficiare maggiormente dell'intervento pubblico. Se da un lato può sembrare uno spreco utilizzare risorse per convincere potenziali beneficiari della bontà di un servizio gratuito, dall'altro non farlo contribuisce ad ampliare le differenze sociali in termini di esiti (per esempio di abbandono scolastico).

9.4.4 IL CRITERIO DI ECONOMICITÀ

Le IP sono formate da una moltitudine di organizzazioni che vengono definite aziende se dotate d'autonomia. Senza autonomia, infatti, non vi è un reale spazio per organizzare e gestire e quindi per svolgere una funzione manageriale. L'autonomia è assicurata dalla sostenibilità economico-finanziaria di lungo periodo, l'economicità. L'economicità è una dimensione della valutazione della performance delle singole aziende pubbliche e, allo stesso tempo, sintetizza le misure di efficienza, efficacia ed equità.

9.5 I PRINCIPI-CRITERI DI VALUTAZIONE DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

- Legalità → rispetto della cornice normativa imposta dal modello legale (dimensione istituzionale).
- Efficienza, efficacia, economicità → quanto aziende riescono a essere sostenibili in un'ottica di medio/lungo periodo (modello e dimensione aziendale).
- Equità: modello aziendale e valutazione delle politiche pubbliche d) Etica: livello politico sociale. Capacità di rispondere a un sistema di valori di riferimento e condiviso all'interno della PA.

9.6 I LIVELLI LOGICI DI APPLICAZIONE DEL PERFORMANCE MEASUREMENT E MANAGEMENT

Si possono individuare quattro livelli logici a cui applicare i sistemi di misurazione e management della performance nelle IP.

9.6.1 PERFORMANCE DEI SISTEMI PUBBLICI

Ha come oggetto più istituzioni che contribuiscono a svolgere una funzione di natura pubblica. Le IP, in quanto responsabili della soddisfazione di un bisogno complessivo, sono misurate sia per i servizi erogati direttamente, che per la loro resa istituzionale in termini di orientamento degli interessi privati verso l'interesse collettivo. Le valutazioni della performance sono spesso espresse in termini di graduatorie (ranking).

9.6.2 PERFORMANCE DELLE ISTITUZIONI E ORGANIZZAZIONI SINGOLE

Ha ad oggetto le politiche pubbliche e gli interventi volti a rispondere a un'area di bisogno di una popolazione di riferimento. Il riferimento è settoriale (es. assistenza ospedaliera) ed è spesso possibile individuare una o più responsabilità istituzionali (direzioni, ministeri, assessorati) e un sistema amministrativo di riferimento (Servizio Sanitario Nazionale). Per la loro natura settoriale, le politiche sono più facili da valutare in termini di capacità di rispondere ai bisogni della popolazione. Ciò nonostante, le determinanti della soddisfazione dei bisogni sono spesso molteplici e influenzate da fattori esterni. Negli ultimi anni si è tentato di costruire confronti internazionali in modo da valutare le politiche attraverso benchmark esterni. La crescente disponibilità di dati e di adeguati strumenti per analizzarli rende oggi possibile valutare in modo sempre più rigoroso l'effetto delle politiche pubbliche attraverso uno strumento analitico di valutazione ex post.

9.6.3 PERFORMANCE DELLE SINGOLE UNITÀ ORGANIZZATIVE

Il lavoro in un contesto organizzato viene orientato tramite sistemi di misurazione, valutazione e retro-azione tesi ad assicurare l'allineamento dei comportamenti rispetto agli obiettivi aziendali. La questione fondamentale riguarda l'allineamento tra le misure e i sistemi operativi di gestione. Nelle istituzioni pubbliche è presente il problema della mancanza di una metrica univoca per rappresentare la capacità di raggiungere i fini.

9.6.4 PERFORMANCE INDIVIDUALE

Riguarda le persone che operano nelle istituzioni. I sistemi di gestione del personale, di P&C e i sistemi informativi sono tesi a misurare l'apporto individuale al risultato intermedio o finale.

9.6.5 IL MOMENTO DELLA MISURAZIONE E VALUTAZIONE

È possibile distinguere tra momenti di rilevazione:

- **EX ANTE:** prima che l'attività del servizio venga svolta. Elementi determinanti sono l'accuratezza e la realistica dei modelli di previsione, nonché la qualità delle stime.
- **IN ITINERE:** mentre l'attività del servizio è svolta. Risulta determinante la tempestività durante l'esercizio per poter intervenire velocemente sulla gestione.
- **EX POST:** quando il processo di erogazione del servizio è concluso. Elementi determinanti sono la metodologia di misurazione e la qualità dei sistemi di rilevazione.

9.7 IL CICLO DELLA PERFORMANCE

L'idea circolare del sistema di valutazione della performance per cui ogni ciclo è la base per il miglioramento di quello successivo, in un'ottica del miglioramento continuo, non solo promuove una logica di governo delle aziende ma indica l'importanza di costruire metriche in grado di misurare le finalità e il contributo delle aziende pubbliche, cioè di rendere esplicita la loro capacità di rispondere ai bisogni delle persone.

- A. PIANIFICAZIONE STRATEGICA:** il ciclo deve avere un input di natura strategica. I sistemi di misurazione devono riflettere le specificità dei contesti e gli obiettivi strategici della singola istituzione pubblica.
- B. PERFORMANCE PLANNING:** le indicazioni strategiche supportano la programmazione operativa (performance planning) che comprende il piano delle azioni da intraprendere e il piano delle risorse (budgeting). Alla definizione di attività da svolgere deve essere anche associato un sistema di misure (performance planning)

che permetta di oggettivare il raggiungimento di obiettivi intermedi (output) o finali (outcome).

- C. **PERFORMANCE MEASUREMENT:** la fase di programmazione informa la produzione degli elementi necessari per misurare la performance (performance measurement). Il performance management richiede pertanto lo sviluppo di adeguati sistemi informativi a sostegno della misurazione dei risultati. Senza adeguate misure per verificare i risultati viene inevitabilmente meno anche il meccanismo di responsabilizzazione. Il ciclo può prevedere delle azioni di revisione, che portano a rivedere gli obiettivi di risultato. Ovviamente ciò aumenta la flessibilità del ciclo della performance.
- D. **PERFORMANCE EVALUATION:** fase di valutazione. Lo scostamento tra obiettivi e risultati conseguiti diventa la base per la rendicontazione tra politica e amministrazione e, all'interno delle amministrazioni, per la valutazione dei centri di responsabilità.

9.8 I LIMITI DEL PERFORMANCE MANAGEMENT

Esistono delle criticità rilevanti nell'adottare logiche di performance management nel pubblico. In sintesi, questi limiti riguardano:

- **EFFETTO SINEDDOCHE:** è assumere la rappresentazione del tutto tramite l'osservazione di una parte soltanto. L'effetto sineddoche può distorcere notevolmente i sistemi di management orientandoli verso obiettivi e viste parziali. L'esigenza di sintesi rischia di limitare gli obiettivi alle poche informazioni parziali che si misura.
- **COMPLESSITÀ E I COSTI DI GESTIONE:** l'effetto sineddoche porta a moltiplicare le misure e gli indicatori specifici e parziali, nel tentativo di minimizzare gli spazi di non rappresentazione dei fenomeni. Ciò ha come conseguenza l'aumento dei costi di gestione del sistema di misurazione e la crescita di complessità dei sistemi operativi che utilizzano le misure di performance. Tale complessità rende meno chiaro il livello di importanza di obiettivi e azioni.
- **RISCHI DI MANIPOLAZIONE E DI COMPORTAMENTI DEVIANTI INATTESI:** comportamenti opportunistici, più o meno leciti, volti a distorcere la misurazione. Le persone interessate dalle misure di performance hanno spesso spazi per intervenire a loro favore. Tuttavia può anche accadere che le distorsioni siano sistemiche perché frutto di interventi di gruppi d'interesse di vario genere.
- **COLLISIONE CON LE LOGICHE DELLA RAZIONALITÀ POLITICA:** 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 logiche di raccolta del consenso. Il livello politico può non favorire l'affermazione di sistemi di performance management trasparenti perché non pienamente coerenti con la ricerca di legittimazione e consenso elettorale.

10. IL BILANCIO DELLE IP

I sistemi contabili assumono caratteristiche diverse in funzione delle finalità perseguite. Un sistema contabile può perseguire una sola finalità o più finalità compatibili, ma non finalità contrastanti.

10.1 ALLOCARE LE RISORSE E POTERI SOVRAORDINATI

Con l'approvazione del bilancio di previsione l'organo elettivo- rappresentativo definisce:

- L'entità complessiva della spesa.
- L'articolazione della spesa stessa per natura e/o per destinazione.

10.2 GARANTIRE L'EQUILIBRIO DI BILANCIO E REGOLARE I RAPPORTI ISTITUZIONALI

In tutte le istituzioni pubbliche è obbligatorio prevedere un pareggio tra il totale delle previsioni in entrata e quello delle previsioni in uscita. Il bilancio di previsione stabilisce, per ogni voce di bilancio, l'ammontare dell'entrata o della spesa prevista. Questo ammontare è detto stanziamento. Il bilancio svolge la propria funzione autorizzativa imponendo che, per ogni voce di bilancio, le spese effettive non possano eccedere i relativi stanziamenti. Deve valere che per ogni voce di bilancio: *spesa effettiva ≤ spesa prevista (stanziamento)* Gli organi cui è demandata la gestione (principalmente l'organo politico di governo e le tecnostrutture) devono svolgere le operazioni di spesa nei limiti di tali "tetti". Per la contabilità pubblica il fine principale è la funzione autorizzativa, cioè la regolazione a priori dei rapporti tra gli organi. Il sistema contabile è utilizzato per riservare al popolo le scelte di prelievo e utilizzo delle risorse finanziarie e per impedire decisioni che possano pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario, ovvero il sistema contabile ha una finalità autorizzata nei confronti del prelievo fiscale. La raccolta coatta di risorse private da parte del pubblico viene quantificata, contingentata e definita attraverso il bilancio di previsione.

10.3 DIFFERENZE TRA CONTABILITÀ FINANZIARIA ED ECONOMICO-PATRIMONIALE

Storicamente le IP hanno adottato un sistema contabile con prevalente finalità autorizzativa (contabilità finanziaria o contabilità pubblica). La contabilità pubblica si fonda sul metodo della partita semplice, ossia sulla rilevazione di un solo valore (usa solo valori numerari per avere valori certi, senza stime e congetture, trattandosi di risorse collettive). Il valore viene rilevato nelle varie fasi autorizzative e operative del processo amministrativo di entrata o di spesa (accertamento, riscossione e versamento per l'entrata; impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento per la spesa).

10.4 LE RILEVAZIONI PREVENTIVE

Il bilancio preventivo annuale è il principale documento del sistema di contabilità finanziaria. Esso si compone di due sezioni: Entrata e Spesa.

10.4.1 LE ENTRATE

Sono distinte in due classi:

A. ENTRATE CORRENTI

- ENTRATE TRIBUTARIE: relative ai tributi propri dell'azienda pubblica;
- ENTRATE PER TRASFERIMENTI CORRENTI: costituite da trasferimenti da altri soggetti (enti pubblici di livello superiore) per finanziare la gestione operativa.

- ENTRATE EXTRATRIBUTARIE: provengono da tariffe per i servizi a domanda individuale e da proventi patrimoniali.

B. ENTRATE IN CONTO CAPITALE

- ENTRATE PER TRASFERIMENTI DI CAPITALE
- ENTRATE DA ALIENAZIONI PATRIMONIALI
- ENTRATE DA INDEBITAMENTO

All'interno di questa ripartizione delle entrate sono poi previsti ulteriori e più analitici livelli di classificazione che considerano:

- A. Natura delle entrate (es. tipologie di tributi per le entrate tributarie, le tipologie di servizi e di proventi patrimoniali per le entrate extra-tributarie).
- B. Provenienza delle entrate (es. soggetti pubblici e privati da cui provengono i trasferimenti).

10.4.2 LE SPESE

Per le spese, la principale classificazione distingue tra:

- SPESE CORRENTI: relative alla gestione operativa.
- SPESE IN CONTO CAPITALE: relative all'effettuazione di investimenti.
- SPESE PER RIMBORSO PRESTITI: relative alle quote capitale dei prestiti.

Un'ulteriore disaggregazione delle spese può avvenire per:

- NATURA: evidenzia la natura dei fattori produttivi acquisiti. Non consente di comprendere in quali settori si concentra l'attività pubblica, ma permette di analizzare la rigidità della spesa.
- 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 destinazione può essere:
 - FUNZIONALE: secondo le aree di intervento dell'azienda pubblica (es. trasporti, sanità).
 - PROGRAMMATICA: secondo i programmi e i progetti individuati dai processi di pianificazione e programmazione delle singole aziende.
 - AMMINISTRATIVA: secondo le unità organizzative cui è affidata l'acquisizione e/o l'utilizzazione dei fattori produttivi (es. spese per ministero).

10.5 IL BILANCIO DI PREVISIONE DI UN ENTE LOCALE

Per le aziende che adottano il sistema di competenza finanziaria, 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.

- 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.
- Se l'esercizio precedente si è chiuso con un disavanzo di amministrazione, questo deve essere necessariamente applicato, ossia coperto con stanziamenti di competenza in entrata superiori agli stanziamenti di competenza in uscita.
- Se l'esercizio precedente si è chiuso con un avanzo di amministrazione, questo può essere applicato in tutto o in parte, generalmente con alcuni vincoli rispetto al suo utilizzo, perché esso può essere dedicato solo a spese di investimento o per il rimborso di debiti. In altri termini, l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato per finanziare stanziamenti di competenza in uscita superiori agli stanziamenti di competenza in entrata.

10.6 ECCEZIONI AL BILANCIO DI PREVISIONE ANNUALE

Solo lo Stato può derogare al pareggio di bilancio, con un livello di deficit massimo concertato con EU (3% del Trattato di Maastricht). Nel corso dell'esercizio può sorgere la necessità di modificare gli stanziamenti per adeguare la gestione a eventuali mutamenti nelle condizioni di azienda e di ambiente. Queste modificazioni sono possibili, ma devono seguire specifiche procedure (istituti di flessibilità) tese a salvaguardare le prerogative dell'organo rappresentativo e gli equilibri di bilancio.

10.7 LE RILEVAZIONI DI ESERCIZIO

Nel sistema di contabilità finanziaria le rilevazioni di esercizio si basano sul metodo della partita semplice (rilevazione dei soli valori numerari) e non su quello della partita doppia (rilevazione di valori numerari e non numerari). Le rilevazioni vengono effettuate rispetto alle singole fasi dell'entrata e della spesa. Per ogni voce di entrata si rilevano: accertamenti, riscossioni e versamenti. Per ogni voce di spesa si rilevano: impegni, liquidazioni, ordinazioni, pagamenti. Per ogni processo di spesa, inoltre, ogni fase vincola le successive.

10.8 RESIDUI ATTIVI E PASSIVI

Le somme accertate in un dato periodo, ma non riscosse entro la fine del periodo stesso e quindi da riscuotere nei periodi successivi, prendono il nome di residui attivi. Analogamente, le somme impegnate in un dato esercizio, ma non pagate entro la fine dell'esercizio stesso e quindi da pagare negli esercizi successivi, prendono il nome di residui passivi.

10.9 CONTO COMPETENZA E CONTO RESIDUI

Durante il periodo amministrativo, riscossioni e pagamenti possono riguardare:

- Accertamenti e impegni assunti nello stesso periodo amministrativo (riscossioni e pagamenti in conto competenza).
- Accertamenti e impegni assunti in periodi amministrativi precedenti (riscossioni e pagamenti in conto residui).
- Più in generale, per ogni voce di bilancio sarà necessario tenere due sistemi di scritture:
 - Gestione di competenza: dove registrare gli accertamenti/ impegni dell'esercizio e l'eventuale verificarsi già nel corso dell'esercizio delle fasi successive.
 - Gestione dei residui, dove: riprendere i residui formati in 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.

10.10 LE RILEVAZIONI CONSUNTIVE IL CONSUNTIVO O RENDICONTO

Il documento consuntivo dell'azienda pubblica è detto conto consuntivo o rendiconto. Obiettivo del rendiconto non è solo la valutazione dei risultati conseguiti, ma anche la verifica del rispetto dei limiti di spesa definiti a preventivo. Il rendiconto mostra per ogni voce di entrata e spesa:

- Residui attivi/passivi iniziali: accertamenti non ancora riscossi e impegni non ancora pagati, rilevati nei periodi precedenti.
- Stanziamenti definitivi a preventivo a seguito variazioni di bilancio di previsione in corso d'esercizio.

- Accertamenti/impegni assunti nel corso del periodo amministrativo.
- Riscossioni/pagamenti effettuati.
- Residui attivi/passivi finali.
- Economie e diseconomie.

10.11 ECONOMIE E DISECONOMIE

Si generano economie o diseconomie se accertamenti e impegni sono diversi da quanto preventivato, ossia dagli stanziamenti.

- 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).

10.12 RESIDUI ATTIVI E PASSIVI

Economie in conto residui quando si sia rilevato un aumento dei residui attivi iniziali (per esempio, l'azienda rileva di vantare maggiori crediti verso i contribuenti rispetto a quelli accertati in passato e iscritti tra i residui attivi).

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

10.13 I RISULTATI DI SINTESI

Il consuntivo mostra due risultati di sintesi che esprimono l'equilibrio tra ricchezza prelevata dall'amministrazione pubblica e ricchezza impiegata per lo svolgimento delle proprie funzioni:

- FONDO CASSA FINALE: corrisponde alle disponibilità liquide dell'azienda al termine del periodo.
- RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE: evidenzia se le disponibilità liquide a una certa data (fondo cassa), unitamente alle somme che l'azienda ha acquisito il diritto a incassare (residui attivi), sono sufficienti a coprire le somme che l'azienda si è impegnata a pagare (residui passivi).

FINE PRIMO PARZIALE

11. LA CORRUZIONE

La corruzione è uno scambio tra un atto di potere e una prestazione che danneggia gravemente una società o un'impresa e pertanto attira l'attenzione dell'opinione pubblica. Il reato di corruzione si caratterizza per: una condotta attiva ed una passiva. Quella attiva si realizza quando si offre del denaro o si promettono vantaggi illeciti a un soggetto per compiere un atto non conforme o contrario ai propri doveri d'ufficio. Quella passiva è rappresentata dall'accettazione, da parte di chi svolge una funzione pubblica o di chi ha responsabilità decisionali in impresa, della condotta attiva. La corruzione in ambito pubblico è mediaticamente e politicamente più eclatante perché le IP svolgono gli interessi dei cittadini e quindi sono tutti ad esserne danneggiati. Nelle IP la corruzione si manifesta quando le persone vogliono ottenere privilegi come facilitazioni o tempi più rapidi nelle procedure.

Esistono differenti forme di corruzione che possiamo classificare in base a come il corruttore può "pagare" il pubblico ufficiale in cambio di una procedura. Da un altro punto di vista le forme di corruzione si possono classificare rispetto alle **tipologie di non conformità alla norma**:

- Legali o non Legali;
- Legittimi o non legittimi;
- Leciti o illeciti;
- Etici o non etici;
- Funzionali o disfunzionali.

11.1 Ogni norma può essere rispettata in modo formale o sostanziale:

1. Il rispetto formale coincide con i fini sostanziali (**corretta** applicazione della norma)
2. Il rispetto formale non consente di perseguire i fini sostanziali (eccesso di **Burocrazia**);
3. No al rispetto formale per raggiungere quello sostanziale (**illeciti**);
4. Fini perseguiti in maniera **illegale**, dove mancano entrambi.

La corruzione comporta dei costi molto alti per le IP, garantendo benefici solo ad una cerchia ristretta di persone o istituzioni. Con il **New Public Management** molti studiosi pensavano che il fenomeno della corruzione si sarebbe ridotto drasticamente. Invece altri pensavano che data la difficoltà di costruire efficaci strumenti di valutazione ex-post, avrebbe ridotto la possibilità di combattere la corruzione.

La corruzione però può essere superata attraverso l'utilizzo di alcune **leve** di intervento:

- A. Inadeguatezza delle regole, dovuta spesso al ritardo del legislatore rispetto alla dinamicità ambientale. Si avranno **soluzioni pratiche** che si collocano in vuoti normativi.
- B. Le modalità di applicazione delle regole sono altrettanto importanti perché spesso la debolezza del sistema è stata individuata nella mancata applicazione del principio di separazione delle funzioni e in una catena di controlli troppo lunga, complessa e contraddittoria (eccesso di **burocrazia**). Una più rigorosa **applicazione dei principi di distinzione dei ruoli e delle responsabilità** potrebbe aiutare a ridurre lo spazio per comportamenti corruttivi.
- C. Promuovere una cultura in cui il **maggior benessere collettivo** deriva da società meno corrotte.
- D. Aumentare la **trasparenza** per avvicinare i cittadini alle IP e far aumentare la loro fiducia in esse.

E. Il **controllo sui risultati finali**, rispetto a obiettivi realistici definiti **ex ante**, risulta ancora più efficace se si accompagna a sistemi strutturati di accountability verso gli stakeholder. In questo modo gli obiettivi attesi sono resi noti ai gruppi di cittadini in contesti organizzati.

Nessuna di queste leve da sola è in grado di risolvere il problema definitivamente, devono essere tutte sussistere tutte contemporaneamente affinché il problema della corruzione possa essere arginato.

12. IL MODELLO DI STATO

Le IP esercitano poteri sovra-ordinati sulle persone e sulle imprese, hanno inoltre giurisdizioni e autorità differenti. All'interno delle IP abbiamo: gli **organi tecnici** che ragionano con prospettive oggettive, fondate su competenze e conoscenze, le quali non sono sempre in grado di rispondere a questioni pubbliche fondamentali; gli **organi politici** che decidono con criteri più soggettivi, e grazie al meccanismo elettorale, sono legittimati democraticamente all'esercizio delle funzioni di governo. Nell'UE vi è un grande dibattito su quali politiche pubbliche debbano essere omogenee in tutta l'Unione e quali possono essere eterogenee nei diversi paesi. Negli USA l'abolizione o il mantenimento della pena di morte è potestà dei singoli stati e non del governo federale. Le **risorse** disponibili però sono **limitate**. L'identità di una comunità è modificata dalla sua tendenza a cedere prerogative di governo a istituzioni sovranazionali o internazionali. Per assegnare funzioni al livello internazionale è necessario che il governo e i cittadini siano disposti a cedere alcuni gradi di autonomia e potere. Solitamente, i cittadini si oppongono e votano contro ogni ipotesi di fusione tra comuni proposta dalla politica, anzi al contrario è molto più semplice che i cittadini votino a favore di una separazione di comuni.

Le questioni in tema di allocazione dei poteri e di autonomia tra istituzioni centrali e locali sono molto ampie e dipendono:

- A. Dalle **dimensioni degli enti territoriale**, poiché un comune può essere Roma con 2,8 mln di abitanti o Morterone, in provincia di Lecco, con 32 abitanti. Le persone si sentono parte della comunità comunale e per questo difficilmente accettano fusioni. Di conseguenza, per il management, le eterogeneità delle IP costituiscono un vincolo non modificabile.
- B. Dalla **numerosità dei livelli di governo**: (stato, regioni, province e comuni).
- C. Dai **ruoli di sistema esercitati dalle diverse IP**: L'allocazione dei ruoli di sistema può essere determinata da molteplici driver: in alcuni casi è frutto di un disegno nazionale, in altri di motivazioni storiche. Non esiste una distribuzione ottimale, ma dev'essere adattata alle caratteristiche di ciascuna nazione. Quando le attività risultano essere affidate a più livelli o non chiaramente definite si generano situazioni di conflitto interistituzionale e di difficile definizione delle responsabilità e dei meriti.
- D. Il **governo dei singoli settori pubblici**: i settori in cui sono presenti le IP sono molteplici ed eterogenei, in quanto si passa dalla difesa, istruzione e giustizia alla pulizia delle strade e alla gestione dei satelliti. È importante sottolineare che **l'erogazione operativa dei servizi pubblici avviene sempre a livello locale decentrato**, ossia vicino a dove vivono le persone o a dove desiderano usufruire del servizio.

12.1 I **trade-off** per decidere il livello istituzionale di assegnazione sono:

- **Solidarietà o responsabilità**: quanto più un servizio è assegnato a un livello istituzionale accentrato (statale), tanto più facile è distribuire in modo equo le risorse tra le varie IP.
- **Uniformità nazionale vs differenziazione territoriale**: i servizi pubblici statali sono omogenei nelle caratteristiche su tutto il territorio, al contrario i servizi di competenza regionale o locale mostrano elementi di forte differenziazione per tutelare le specificità locali.
- **Segmentazione/personalizzazione vs standardizzazione**: al crescere della centralizzazione di un servizio, aumentano le economie di scale e quindi la possibilità di aumentare la segmentazione e la personalizzazione delle diverse tipologie di servizio.

Per **leva tributaria** s'intende la possibilità di definire l'ammontare e il mix di entrate tra imposte, tasse, tariffe e facoltà di gestire direttamente il prelievo e il controllo fiscale. Esistono 3 modelli principali di assegnazione della leva tributaria, che possono essere composti tra di loro:

- **Finanza Accentrata:** il ruolo di disegno e prelievo fiscale è assegnato allo Stato centrale e ai suoi uffici locali.
- **Finanza Decentrata:** si basa su un sistema tributario disegnato e regolato dal centro, ma che mantiene qualche grado di libertà locale. Il prelievo viene esercitato prevalentemente da IP locali (regioni, province e comuni), le quali trattengono per le proprie finalità la maggior parte dei tributi e delle tariffe raccolte, al netto di una quota che varia in base alla capacità contributiva dei territori, che viene versata per una redistribuzione solidaristica nazionale.
- **Federalismo Fiscale:** ogni comunità regionale può disegnare un proprio sistema fiscale locale, con proprie imposte e livelli di tassazione.

Il modello di Stato o di sistema pubblico dipende innanzitutto dalle **prerogative di governo** delegate a enti internazionali o sovranazionali e da quelle mantenute a livello domestico.

Le variabili più critiche sono:

- La **distribuzione dei poteri** tra centro e periferia: la regolazione che può privilegiare il ruolo di un ente sovranazionale, dello Stato, delle regioni e dei comuni. Oppure l'unità di produzione locale può dipendere gerarchicamente da un'istituzione nazionale, regionale o locale.
- L'**allocazione della leva tributaria:** la regolazione di un settore può privilegiare il ruolo di un ente sovranazionale, dello Stato, delle regioni o dei comuni. L'unità locale può dipendere gerarchicamente da un'istituzione nazionale, regionale o locale.

12.2 Esistono 3 modelli di stato:

1. **Lo stato accentrato:** la sovranità non è allocata fra gli enti di governo territoriali, le regole sono decise a livello centrale e applicate in modo uniforme su tutto il territorio.
2. **Stato unitario o decentramento amministrativo:** le regole sono decise a livello centrale, anche se i livelli territoriali periferici hanno un certo grado di autonomia e decidono alcuni aspetti relativi al livello del servizio e di politica finanziaria.
3. **Stato federale:** i livelli di governo locali hanno un'ampia autonomia, anche finanziaria, e legiferano in modo esclusivo su determinate materie.

Nessuna nazione adotta un modello puro.

13. LE RELAZIONI TRA IP

I Territori che confinano tra loro hanno solitamente flussi di mobilità per lavoro, per i trasporti, per l'accesso ai servizi che determinano l'interdipendenza tra loro. Gli interessi pubblici che la singola IP cerca di promuovere sono profondamente influenzati da ciò che avviene in altri territori (**interdipendenza orizzontale**) e da altri livelli di governo (**interdipendenza verticale**). L'attuale processo di evoluzione dei sistemi pubblici aumenta il numero delle istituzioni con cui è rilevante coordinarsi. Vi sono forti spinte al decentramento a favore di enti intermedi ed enti locali. Le interdipendenze tra IP sono **strutturali** e **non eliminabili**, ma se vengono organizzate e gestite possono creare valore nell'indirizzare le strategie, gli obiettivi e le attività operative verso il comune scopo di risposta al fabbisogno pubblico.

13.1 Gli elementi distintivi della rete sono:

- La presenza di istituti pubblici o privati giuridicamente autonomi, dotati di potere decisionale.
- L'interdipendenza tra i nodi.
- Le interdipendenze devono essere organizzate.
- La capacità di distribuire equamente tra i nodi il valore aggiunto generato.

13.2 Gli elementi critici della rete sono:

- Le reti nascono se i nodi sono in grado di leggere e interpretare le interdipendenze.
- Le reti perdurano se i nodi distribuiscono equamente il valore aggiunto generato dalla rete.

Le IP sono creatrici e promotrici della rete in quanto hanno il compito di tutelare l'interesse pubblico, hanno una prospettiva di lungo periodo. Ogni singola IP partecipa a molteplici reti, all'interno delle quali esercita ruoli diversi.

Una **meta-organizzazione**, è un'organizzazione sovraordinata creata ad hoc dai partner. La nascita di tale organizzazione comporta per i nodi che vi aderiscono, la rinuncia ad alcuni gradi di autonomia e di potere. Il **capitale sociale** è il frutto della storia sociale ed istituzionale di un territorio e può essere modificato solo molto lentamente nel tempo.

13.3 CLASSIFICAZIONE DELLE RETI DI PUBBLICO INTERESSE

Per classificare le reti di pubblico interesse bisogna utilizzare una pluralità di variabili d'indagine:

- **La natura e i fini istituzionali dei diversi soggetti coinvolti:** le istituzioni partecipanti a un network d'interesse pubblico possono appartenere a classi diverse.
- **La numerosità e la frammentazione delle istituzioni coinvolte:** degli attori coinvolti nella rete determinano la quantità di relazioni necessarie per generare un orientamento condiviso, i costi e le difficoltà di governo del network.
- **L'intensità delle prerogative di governo esercitabili dalle IP:** è molto differenziata dato che le prerogative di governo possono essere gerarchiche e sovra-ordinate, costituendo il soggetto economico unitario di riferimento.
- **I contenuti degli scambi fra i nodi e il loro livello d'interdipendenza:** l'oggetto dello scambio di rete può essere di tipo finanziario in cambio di prestazione, di coordinamento e di condivisione di obiettivi, di integrazione operativa, di interscambio di professioni e know-how, di confronto culturale ed elaborazione di visioni condivise.

- **Il capitale sociale e la storia delle reti:** la storia dei territori e quindi il capitale sociale accumulato, influenza la potenzialità dei territori stessi di produrre forme di coordinamento.

Nelle relazioni di pubblico interesse non vi possono essere precise **gerarchie** tra i nodi perché ogni istituzione rappresenta un interesse legittimo. Non vi sono organi superiori a cui appellarsi in caso di conflitti. Affinché i nodi cedano le prerogative di governo e siano leali nelle decisioni, è necessario che la **meta-organizzazione** sia autorevole e competente, cioè che sia dotata di sufficienti risorse, conoscenze e strumenti. È necessaria anche un'efficace tecnostruttura di supporto che agevoli sia i processi decisionali sia quelli operativi.

Si sono sviluppati diversi strumenti di coordinamento interistituzionale:

- **Accordi politico istituzionali:** possono essere informali o formali.
- **Strutture di coordinamento istituzionale:** si costituiscono **comitati**, conferenze o cabine di regia tra rappresentanti degli organi di governo delle istituzioni della rete. **Regole determinate.**
- **Tecnostrutture interistituzionali di supporto decisionale:** unità organizzativa specializzata.
- **Integrazione di servizi:** le unità organizzative delle istituzioni si **coordinano** operativamente.
- **Imprese interistituzionali per l'erogazione congiunta di servizi:** nuovo soggetto controllato da tutti i nodi della rete, che opera da tecnostruttura per il supporto decisionale e da unità di produzione.
- **Fusione tra istituzioni:** eliminano le barriere giuridiche ed operative, costituendo una nuova IP unitaria che opera su scala più vasta.

14. RELAZIONI TRA IP E PARTECIPATE

Le IP sono organizzazioni autonome con compiti, natura giuridica e modelli di finanziamento differenti, con il fine di esercitare alcune funzioni proprie delle IP in modo **focalizzato e specializzato**. Tali organizzazioni possono essere classificate in tre categorie:

1. **Agenzie**: sono istituzioni tecnico-operative costituite per svolgere compiti di **regolazione, pianificazione, indirizzo, controllo o ispezione**. Esse **non sono dotate di personalità giuridica propria, ma godono di autonomia funzionale dall'ente di riferimento**. Una categoria di agenzie è rappresentata dalle **authority**, che godono di una maggior autonomia istituzionale al fine di garantire la loro imparzialità e indipendenza dagli enti territoriali.
2. **Aziende pubbliche**: sono istituzioni o unità autonome dotate di autonomia giuridica che **erogano servizi pubblici** finanziati prevalentemente da un ente sovra-ordinato.
3. **Imprese pubbliche**: istituti giuridicamente ed economicamente autonomi che operano sul mercato contemperando obiettivi di impresa.

Nel decidere se costituire un'agenzia, un'azienda o un'impresa pubblica si devono combinare coerentemente il **grado di autonomia** rispetto all'ente controllante e il **modello di finanziamento**. La scelta di costituire un'unità organizzativa autonoma dipende inoltre dalle specifiche **finalità** che l'IP intende perseguire. A seconda delle finalità cambia naturalmente la **mission**.

14.1 IL GRUPPO PUBBLICO

Il gruppo pubblico è un insieme di agenzie/aziende/impresе autonome con un unico soggetto economico pubblico di riferimento, che è la **capogruppo**. La varietà delle soluzioni adottabili dalla capogruppo consente di **rispondere** alla **complessità** e all'**eterogeneità** delle diverse funzioni pubbliche. Nella progettazione dei confini e della **mission** del gruppo pubblico, le principali variabili da considerare sono:

- Il **numero** di aziende controllate che si intende costituire;
- I **partner** pubblici e privati da coinvolgere;
- Il **mix** delle funzioni da assegnare.

L'agenzia/azienda/impresa pubblica può essere concepita come **mono-istituzionale**, cioè dipendente da un unico ente per cui eroga servizi, oppure **interistituzionale**, cioè destinata a comprendere nelle proprie attività una pluralità di attori.

Passando alla scelta del **portafoglio di funzioni** da assegnare all'azienda, occorre valutare se conviene configurare un'azienda **mono-funzionale** oppure un'azienda **plurifunzionale**.

L'IP "capogruppo" indirizza e controlla le proprie agenzie, aziende o imprese esercitando una funzione di governo unitaria e complessiva, che si compone di **tre distinte funzioni** principali che operano contemporaneamente:

- La **funzione di regolazione** è esercitata solo dallo Stato o dalle regioni e riguarda il grado di liberalizzazione/competizione del settore in cui opera il gruppo pubblico e la natura delle attività;
- La **funzione di gestione della proprietà** consiste nel governare gli asset, assicurandosi che lo stato patrimoniale del gruppo pubblico sia costante o crescente nel tempo;
- La **funzione di committenza dei servizi**, in cui la capogruppo si colloca verso le controllate come cliente "terzo pagante", definendo il mix di e la quantità di servizi, imponendo

obiettivi e standard di erogazione, negoziando il finanziamento pubblico per gli output prodotti.

Le funzioni di gestione della proprietà e di committenza dei servizi sono in parte in conflitto tra loro: la capogruppo come **proprietaria** cerca di massimizzare il rendimento finanziario e patrimoniale del gruppo, come **committente** verso le altre aziende del gruppo cerca di massimizzare i benefici per i cittadini e minimizzare il loro esborso. Questi **equilibri** dei sistemi di governo dei gruppi pubblici sono molto difficili da costruire e mantenere.

Si registra un focus sulla funzione di proprietà che si spiega alla luce di diverse motivazioni:

- Gli obiettivi della committenza sono spesso politicamente controversi e socialmente sensibili; pertanto, spesso restano impliciti o indicati in termini generici, di **difficile identificazione**.
- Quando identificati, gli obiettivi della funzione di committenza restano **difficili da misurare** rispetto a quelli di proprietà;
- La funzione di proprietà è più facile da organizzare in quanto è possibile concentrare le **competenze** gestionali disponibili nell'ente territoriale.

Un elemento di **criticità** è la debolezza della funzione di governo in quanto determina un'insufficiente programmazione e controllo degli obiettivi delle aziende pubbliche, e rende negativa la costituzione di aziende o agenzie pubbliche che potrebbero portare a dei benefici.

La **funzione di regolazione** in particolare utilizza:

- Leggi;
- Regolamenti attuativi;
- Direttive;
- Linee guida.

14.2 LA FUNZIONE DI GESTIONE DELLA PROPRIETÀ fa invece ricorso a:

- Definizione dei confini e della composizione del gruppo pubblico;
- Approvazione degli statuti e dei regolamenti delle aziende;
- Selezione e nomina dei membri degli organi di governo e del management;
- Controllo economico-finanziario preventivo;
- Controllo del valore patrimoniale, soprattutto per le società quotate in borsa.

14.3 LA FUNZIONE DI COMMITTENZA DEI SERVIZI invece usa:

- Conferimento pluriennale del mandato per l'esercizio del servizio.
- Negoziazione e controllo del contratto di servizio;
- Concertazione con l'erogatore della carta dei servizi;
- Gestione dei trasferimenti/finanziamenti;
- Monitoraggio del livello di soddisfazione degli utenti.

Le principali criticità di tali strumenti derivano dal fatto che quasi tutte le informazioni necessarie per il controllo sono prodotte dall'azienda che eroga il servizio. Inoltre, è sempre il produttore che detiene il know-how per interpretare i dati e valutare la razionalità dei propri assetti produttivi. A queste criticità è possibile rispondere tramite diverse **soluzioni**:

- Attivare unità organizzative con staff dedicati e specializzati in valutazione dei servizi pubblici;
- Fare in modo che i dati inviati siano stati controllati e certificati da un soggetto super partes;

- Mantenere un forte controllo pubblico sull'azienda di produzione attraverso la nomina di vertici istituzionali e management;

15. RELAZIONI TRA IP E PRIVATE

Esiste una **relazione bidirezionale** tra il sistema delle IP e le imprese private.

- Le **IP forti** favoriscono lo sviluppo economico attraverso una promozione **diretta** e **indiretta** delle imprese private. Il sostegno **diretto** è dato dalla disponibilità di infrastrutture economiche necessarie alla crescita delle imprese. Il sostegno **indiretto** è dato dal contributo economico.
- Le **IP deboli** rallentano il sistema delle imprese private.

Le IP sono un elemento importante di ogni sviluppo sociale ed economico di una comunità.

Il processo di globalizzazione dell'economia fa aumentare la ricerca di più elevati livelli di **produttività di sistema**. Le azioni che le IP possono svolgere a sostegno dello sviluppo economico locale e possono essere raggruppate in quattro filoni principali:

15.1 EROGAZIONE DI SERVIZI REALI ALLE IMPRESE

1. Reti di **trasporto** e **logistica** infrastrutturali, le reti di telecomunicazione e la disponibilità di aree industriali inserite nella pianificazione urbanistica generale.
2. Il sistema di **istruzione scolastica** che determina la qualità e la quantità di competenze culturali, sociali e professionali disponibili in un territorio.
3. Il sistema **pubblico** che regola i processi economici protegge la proprietà privata e le innovazioni e arbitra nel sistema di giustizia i conflitti.

Con la progressiva integrazione dei mercati e lo sviluppo di accordi per il commercio internazionale le politiche di sostegno alle esportazioni sono diventate più complesse. La nascita e la creazione di nuove imprese è un processo tipico di qualsiasi economia di mercato, ma solo alcune riescono a crescere e svilupparsi. Questa funzione di un sistema economico non dovrebbe richiedere l'intervento del pubblico, che dovrebbe limitarsi a consentire la libera iniziativa degli individui a fare impresa.

15.2 EROGAZIONE DI FINANZIAMENTI

Lo sviluppo economico può essere sostenuto per via esogena, attraverso l'attrazione di imprese e investimenti esterni, oppure per via endogena, sostenendo la crescita e il successo delle attività economiche locali, attraverso il sostegno per l'apertura verso nuovi mercati. Le attività tipiche per l'attrazione degli investimenti possono essere suddivise in azioni di **marketing conoscitivo** e di **marketing operativo**. Il marketing **conoscitivo** consiste in analisi e ricerche volte a comprendere i bisogni e le richieste dei potenziali investitori, concentrandosi sulla locazione delle loro attività traducendole in priorità. Il marketing **operativo** si qualifica nella promozione del territorio presso potenziali investitori, cercando di influenzare le loro decisioni di localizzazione delle attività produttive. Gli **strumenti di finanza agevolata** sono finalizzati a supportare lo sviluppo delle imprese. Possono essere ricondotti a quattro tipologie:

1. **Contribuiti a fondo perduto**: vengono concessi alle imprese senza un rimborso.
2. **Finanziamenti a tasso agevolato**: prestiti con oneri inferiori ai normali livelli di mercato.
3. **Interventi in conto garanzia**: garanzie diverse e/o integrative rispetto a quelle costituite sul patrimonio aziendale.
4. **Interventi in conto capitale sociale**: consistono nell'acquisizione, per un determinato periodo, di una partecipazione nel capitale sociale del beneficiario. Operano in tal senso, per esempio, i fondi venture capital misto pubblico-privato.

15.3 FORMAZIONE E NETWORKING

In questa categoria di servizi rientrano l'organizzazione di fiere e forum e gli accordi con università. La formazione consente di far crescere le conoscenze e le competenze necessarie a un percorso di crescita e di sviluppo sostenibile nel medio-lungo termine. Gli interventi formativi congiunti, per operatori pubblici e privati, rappresentano un ambito di azione a supporto della progettazione di nuovi servizi rivolti alle imprese. L'efficacia delle agenzie per lo sviluppo economico locale si misura anche nella loro **capacità imprenditoriale** nell'**ottenere** finanziamenti europei o nazionali competitivi o nel **saper gestire efficacemente** quelli ottenuti in base a processi programmatori sovraordinati.

15.4 GLI INCUBATORI DI IMPRESA

Sono enti pubblici che offrono alle neoimprese, gratuitamente o a canoni ridotti, spazi fisici, servizi o attrezzature che ne consentono l'attività. Tutte le imprese italiane hanno l'obbligo di iscrizione alla Camera di Commercio, che rappresenta un **meccanismo di networking istituzionalizzato**. Esse rappresentano un sistematico meccanismo di raccolta e diffusione di informazioni su tutte le imprese di un territorio, classificate per tutte le dimensioni più rilevanti. Quasi tutte le imprese sono coordinate in associazioni di categorie, come i sindacati. **Le associazioni di categoria sono tanto più rilevanti quanto più un settore industriale è frammentato e disperso.**

15.5 La Politica di Coesione (PC) territoriale e la Politica Agricola Comune (PAC)

Costituiscono il maggiore ambito di intervento dell'UE. Sono nate per **colmare i divari** di sviluppo territoriali, investendo prevalentemente nelle aree più svantaggiate. La Politica di Coesione opera in **cicli pluriennali** di programmazione. All'inizio di ogni ciclo sono definiti gli **obiettivi** e le **regole** di funzionamento che saranno poi finalizzati negli anni successivi. Ogni Stato Membro propone alla Commissione un proprio programma d'azione, il cosiddetto "Accordo di partenariato", che è basato su un piano strategico comune che stabilisce le priorità di investimento, l'allocazione delle risorse finanziarie e i target, in termini di risultati chiari e misurabili da raggiungere.

Comunemente, quando si parla di Politica di Coesione si fa riferimento ai Fondi Strutturali che sono:

1. Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.
2. Fondo sociale Europeo.
3. Fondo di coesione.
4. Fondo europeo Agricolo per lo sviluppo rurale.
5. Fondo europeo per gli affari Marittimi e della pesca.

16. RELAZIONI TRA IP E NON PROFIT

Le aziende non-profit **non perseguono il profitto come obiettivo primario**. I settori più interessati sono la tutela della salute, i servizi socioassistenziali, la ricerca, l'istruzione, la tutela dell'ambiente. Le istituzioni possono **operare in settori diversi** allo stesso tempo, in alcuni con una finalità filantropica, in altri con finalità di reddito per riuscire a costruire una sostenibilità economica complessiva. Secondo l'**approccio istituzionale**, la responsabilità di tutelare e perseguire gli interessi pubblici è tipica dello Stato, per cui si stabilisce una relazione biunivoca tra stato e aziende non-profit. Secondo l'**approccio funzionale** tale correlazione biunivoca non esiste. Dove prevale la logica istituzionale, le aziende non-profit intervengono e hanno spazio in settori nei quali l'intervento pubblico si dimostra inefficace, mentre nella logica funzionale operano in molti settori in concorrenza o in collaborazione con le imprese e con le IP. In Europa ha prevalso la concezione **istituzionale**. Il welfare state è sempre stato accompagnato da forme di intervento privato a tutela di interessi pubblici. Negli Stati Uniti ha prevalso la logica funzionale, secondo cui ogni persona deve essere in grado di soddisfare autonomamente i propri bisogni con logiche di mercato, mentre le IP intervengono solo in situazioni di necessità. I soggetti privati che contribuiscono al perseguimento dell'interesse pubblico sono le aziende non-profit e le imprese che si basano sul principio della Responsabilità Sociale di Impresa, CSR.

Un'azienda Non-profit è:

- **Organizzata:** ha una struttura organizzativa definita.
- Ha natura **giuridica privata:** nonostante possa ricevere finanziamenti o donazioni dal pubblico.
- **È autonoma nelle decisioni.**
- **È volontaria:** è costituita volontariamente.
- **Non redistribuisce profitto:** l'eventuale valore generato deve essere reinvestito.

Le aziende non-profit contribuiscono all'interesse pubblico sviluppando la capacità di trasformare in servizi, le risorse che riescono ad attrarre sulla base del principio della gratuità e del dono. **La possibilità o la capacità delle aziende non-profit di mantenere un equilibrio di lungo periodo dipende da vari fattori distintivi e tipici di tale tipo di azienda.**

Le aziende non-profit sono classificate in base alle seguenti tre funzioni:

- **Advocacy:** cioè sensibilizzazione nei confronti di vari soggetti determinati problemi;
- **Grant-making:** cioè allocazione di risorse finanziarie ad altri soggetti o organizzazioni;
- **Service-delivery:** producono e vendono beni o producono ed erogano servizi gratuitamente.

Alcune aziende non-profit possono coprire più di una funzione.

In Italia, a seconda della natura giuridica, si distinguono le libere associazioni, le associazioni di volontariato, le fondazioni, le imprese cooperative, le ONLUS e le imprese sociali. Funzione primaria dell'impresa è quella di contribuire all'**aumento della ricchezza**. Ogni impresa ha l'autonomia di scegliere il tipo di attività e le modalità secondo cui operare nel mercato. Tali scelte sono guidate dall'obiettivo di **soddisfare, ottimizzare e massimizzare** la remunerazione. Un'impresa può accettare contratti a elevato rischio per aumentare reddito, senza preoccuparsi che nel medio periodo può determinarsi la necessità di ridimensionare il personale causando disoccupazione, di cui devono poi farsi carico le IP. I comportamenti

aziendali correlati al principio della “responsabilità sociale dell’impresa” possono essere dettati da obiettivi molto diversi:

- Recuperare **immagine** e **credibilità** dopo comportamenti che hanno danneggiato la fiducia e la reputazione dell’impresa;
- Rendere più efficaci le campagne di **marketing** e di comunicazione;
- Contribuire ad **aumentare** la **redditività** e il valore per gli azionisti;
- Contribuire a **migliorare** le **condizioni di vita** di tutti i soggetti che hanno rapporti con l’impresa.

In un sistema di welfare in profonda ristrutturazione come quello attuale, vi sono nuovi bisogni a cui far fronte. Si pensi al fenomeno dei giovani **NEET** e al suo effetto dirompente sull’economia del lavoro in Europa e sulla futura sostenibilità dei sistemi di welfare. Per nuovi bisogni sono richiesti nuove politiche e nuovi servizi.

17. LE TRASFORMAZIONI DEL PUBBLICO

Con l'espressione pubblico impiego si definisce l'insieme delle persone che lavora alle dipendenze di una IP, ma anche l'insieme delle regole del rapporto di lavoro in questo settore. Storicamente il dipendente pubblico era colui che esercitava nelle sue funzioni un pubblico ufficio, da cui provenivano poteri sovraordinati e responsabilità nei confronti della collettività. In molti contesti il lavoro pubblico è stato utilizzato come **volano occupazionale**, soprattutto in alcuni territori dove il tessuto imprenditoriale era più debole e le opportunità di impiego più scarse. Dall'inizio della crisi del 2008 si è assistito al blocco del turnover, che determina il contenimento nella spesa del personale, perseguito attraverso il blocco delle assunzioni, anche a fronte dei progressivi pensionamenti dei più **anziani**. Il contenimento ha due controindicazioni: innalza l'età media dei dipendenti pubblici e impedisce l'assunzione di giovani.

17.1 IL MODELLO CAREER-BASED

Prevede l'**ingresso nel settore pubblico all'inizio della vita professionale**, appena terminati gli studi e dopo aver superato un concorso pubblico. Il modello **position-based** prevede modalità più flessibili e variegata di accesso al pubblico impiego, in relazione a posizioni che si rendono via via disponibili e con maggiore mobilità tra settori pubblici e privati. Nel nostro paese il sistema prevalente è quello basato sulla carriera, sebbene i processi di riforma abbiano favorito la diffusione di forme ibride di pubblico impiego.

Nei sistemi **position-based** si riscontrano sistemi di gestione del personale più aperti e flessibili. I candidati sono selezionati sulla base di competenze specifiche necessarie a ricoprire la posizione. Nei sistemi **career-based** le riforme hanno introdotto alcuni meccanismi per favorire l'accesso di professionalità esterne. In Italia le riforme degli anni Novanta hanno introdotto numerose forme di lavoro flessibile, per favorire maggiore permeabilità di competenze e professionalità tra settore pubblico e privato. Queste figure sono identificate come dirigenti a contratto e possono essere professionisti esterni al settore pubblico oppure dipendenti senza una qualifica dirigenziale.

17.2 MERIT SYSTEM E SPOILS SYSTEM

Sono due diverse tipologie di selezione della classe dirigente che si distinguono per il grado di separazione tra livello politico e livello amministrativo. I merit system prevedono che i dirigenti siano selezionati sulla base della verifica delle loro competenze, mentre lo spoils system prevede che dopo ogni elezione la classe politica nomini alcuni dirigenti di fiducia. Il merit system si basa sulla perfetta separazione tra politica, che detta gli indirizzi, e dirigenza, che si occupa della gestione. Il personale non dirigente è classificato in base al livello di complessità professionale. Oggi la maggior parte del personale si distribuisce tra le categorie più elevate, mentre le funzioni più operative sono assicurate da appalti esterni. In alcuni enti sono state introdotte **opportunità di carriera per il personale non-dirigente che svolge attività gestionali in autonomia**, a cui è possibile assegnare un incarico di coordinamento o di elevata professionalità che implica una maggior responsabilità e uno stipendio più elevato. Le **modalità di accesso alla dirigenza avvengono tramite concorso pubblico**. I dirigenti vincitori del concorso sono di ruolo, quindi a tempo indeterminato. In genere il concorso da dirigente è riservato a funzionari che abbiano maturato almeno cinque anni di esperienza nelle IP.

17.3 MECCANISMO CENTRALIZZATO

Si intende la gestione di un unico concorso pubblico che seleziona i dirigenti che poi andranno a lavorare in enti diversi. Per **meccanismo decentrato** si intende l'autonomia di ogni singolo ente di istituire un proprio concorso. Gli stipendi nel settore pubblico variano in base al settore e al ruolo. Tradizionalmente erano inferiori rispetto al settore privato, ma oggi questa differenza non esiste. Per i dirigenti la parte accessoria può arrivare ad essere superiore della parte fissa e si compone di due parti: la **retribuzione di posizione** e la **retribuzione di risultato**. La prima è definita sulla base del modello organizzativo in base alle posizioni dirigenziali. La retribuzione di risultato invece è legata alla prestazione assicurata in un arco temporale definito ed è assegnata in misura proporzionale agli obiettivi raggiunti.

Studi sull'efficacia motivazionale degli incentivi economici hanno teorizzato che sono meno efficaci nel pubblico. La teoria prende il nome di **Public Service Motivation**. Le ragioni sono due:

- Il contenuto del lavoro pubblico.
- La difficoltà di misurazione del risultato, dato che il valore prodotto è immateriale.

17.4 IL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

È quell'organo, controllato dal ministro della PA, che si occupa di coordinare le politiche di gestione della PA. Uno dei vettori più frequenti di introduzione dell'innovazione è rappresentato dai **processi di riforma**, ovvero modalità di intervento organizzativo di tipo top-down che partono dalla modifica della legislazione in vigore.

Si possono identificare due obiettivi principali perseguiti dalle riforme del pubblico impiego coerenti con il **New Public Management**:

- Riduzione del numero di dipendenti pubblici;
- Riduzione della distanza dei diritti e doveri del lavoro pubblico da quello privato.

In molti paesi dell'area OECD si sono attuate **politiche di ridimensionamento** del pubblico impiego. Le strategie sono state di tre tipologie principali:

- Riduzioni del personale attraverso la fine anticipata del rapporto di lavoro.
- Blocco del turnover con il congelamento delle nuove assunzioni.
- Riduzione del volume del personale tramite il trasferimento in una nuova azienda privatizzata.

Queste disfunzioni hanno dato vita a dei processi di riforma volti a porre dei rimedi.

1. Le **misure atte** all'armonizzazione tra il lavoro pubblico e il privato. La più grande riforma in Italia è stata nel 1993.
2. L'**introduzione di misure più flessibili nella gestione del lavoro**. Si è proceduto al trasferimento della gestione delle risorse umane da uffici centrali ai dipartimenti di linea della singola IP.
3. Azioni volte a **ridurre l'autoreferenzialità** del pubblico impiego e a migliorare la qualità dell'azione pubblica riguarda i meccanismi di responsabilizzazione sui risultati.
4. La dirigenza, attraverso la definizione di un **modello di gestione del Senior Civil Servant**, che in Italia coincidono con i dirigenti.

18. NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI DELLE IP

Il **modello organizzativo** di una IP consiste nella struttura **dell'organigramma e dei sistemi operativi**. Tradizionalmente i modelli organizzativi delle IP erano composti da numerose unità, una per ogni ambito. **L'assetto organizzativo risultava frammentato e ogni silos specializzato**. I processi decisionali erano più complessi e dovevano attraversare più unità organizzative. Questo modello rispondeva a due obiettivi principali: **specializzazione**, a cui si attribuiva la crescita della produttività e **frammentazione** dei poteri, per verificare il rispetto delle procedure tra pari.

18.1 L'ASSETTO POLITICO

Era disegnato a specchio rispetto alla struttura dirigenziale delle organizzazioni politiche: a una o più unità organizzative corrispondeva una figura politica. Ogni silos organizzativo aveva un proprio sportello di contatto con gli utenti, dotato di un sistema informativo, quindi il cittadino e l'impresa che avevano bisogno di un atto di competenza di più silos organizzativi dovevano attraversare diverse unità operative. Erano **gli utenti e le imprese** chiamati a svolgere il lavoro di ricomposizione dei servizi. L'organigramma di ogni IP definiva per ogni silos organizzativo la quantità e la tipologia di personale, ovvero la **pianta organica**, che consentiva di calcolare con precisione il livello di spesa per stipendi e permetteva di monitorare la possibilità di procedere alla promozione dei dipendenti. Le dimensioni delle IP crescono attraverso processi di fusione delle istituzioni preesistenti. Le maggiori dimensioni delle IP servono ad ottenere maggiori **economie di scala** e maggiore facilità di coordinamento delle politiche pubbliche. La specializzazione delle IP comporta **la ricerca** e la concentrazione di personale con competenze tecniche. Abbiamo una **maggiore concessione e ricerca di autonomia** organizzativa da parte delle IP, che si riflette anche nel **superamento della pianta organica**, ovvero della pianificazione di dettaglio per singolo silos organizzativo. Le IP stanno creando delle strutture organizzative compatte nelle responsabilità e distribuite nell'erogazione. Le strutture organizzative sono diventate più complesse e sono state adottate **strutture a matrice**.

Molte IP hanno creato la figura del **direttore generale**, collocato a livello gerarchico superiore rispetto a tutti gli altri dirigenti. Il professionista incaricato è di norma scelto fiduciarmente dal presidente dell'organo di governo. Svolge un doppio ruolo d'integrazione organizzativa: da un lato coordina la tecnostruttura, dall'altro funge da collegamento tra politica e dirigenza poiché partecipa alle riunioni dell'organo di governo. Questo favorisce la nascita del **"one stop office"**, nei quali cittadino e impresa trovano una serie di servizi pubblici in precedenza disaggregati.

Il **legislatore** si contraddice nella gestione dei processi di cambiamento, poiché da un lato gli enti sovra-ordinati legiferano a favore di modelli organizzativi innovativi, dall'altro il legislatore ritiene che concedere maggiore autonomia sia fondamentale per implementare il cambiamento e per l'adozione dei modelli proposti. Si **indaga la regolazione dei confini e delle relazioni tra organi politici e organi tecnici**. Questa trasformazione è avvenuta in modo diverso nei singoli stati. Non esistono soluzioni o modelli generali di governance validi per tutte le IP, ma una pluralità di assetti che si configurano diversamente ai vari livelli di governo e nei distinti settori di policy. Nella regolazione dei poteri gli enti locali devono trovare rappresentanza in tutti gli **stakeholder**:

- I **cittadini**, intesi come comunità;

- Gli **utenti** dei **servizi**, che divergono almeno in parte dai *tax payer*;
- I **fornitori privati di prestazioni e servizi** alle IP e le **imprese** influenzate dalle decisioni di regolazione pubblica;
- Le **associazioni** in difesa di interessi generali e specifici e le **lobby** di interessi economici;
- I **dipendenti pubblici**.

I singoli stati differiscono rispetto a due dimensioni: il **grado di libertà** concesso nella definizione degli assetti istituzionali locali e il **livello di governo** a cui è assegnato il potere di definire le regole di progettazione istituzionale. Quanto più i modelli sono centralizzati, tanto più riescono ad essere stabili nel tempo perché il loro cambiamento richiede un grande dibattito e una grande riforma nazionale. Quanto più gli assetti istituzionali sono gestiti localmente tanto più sono dinamici e rappresentano un potenziale oggetto di lavoro.

Il modello italiano si basa su un'assemblea elettiva di indirizzo, per esempio, il consiglio comunale, che esprime la maggioranza di governo e controlla l'esercizio dei poteri del sindaco. Quest'ultimo delega una parte dei suoi poteri politici di governo agli assessori. Laddove il coordinamento tra assessorati e la regolazione dei conflitti avvenga in Giunta questo indebolisce il ruolo dei dirigenti e del direttore generale. La Giunta si trova in un ruolo dominante sia politico che tecnico. Un assetto istituzionale diverso si basa sulla coincidenza tra la figura dell'assessore e del dirigente di settore. Il sindaco sceglie e nomina i dirigenti di settore, selezionando tra professionisti che giudica di forte competenza tecnica, ma anche vicino alla sua area politica.

Negli USA, esiste un solo manager pubblico, selezionato e nominato dal Consiglio comunale, che definisce e negozia un mandato, risorse e obiettivi. L'organo politico-istituzionale più importante è il Consiglio Comunale, che è contemporaneamente il luogo della mediazione politica, di espressione della maggioranza di governo e di concertazione tra tecnica e politica. I tre modelli differiscono significativamente su come e dove debba essere interpretato il ruolo di dirigente pubblico, soprattutto nel processo di mediazione e co-decisione con la politica.

19. PPP

Oggi si cercano forme di collaborazione che permettano a pubblico e privato di co-evolvere in modo sostenibile. Tale necessità è legata all'esigenza di superare tre limiti nel sistema pubblico:

- **I limiti della finanza pubblica**, che impediscono politiche di medio-lungo termine.
- Integrare **competenze specialistiche**, utili al soddisfacimento efficiente ed efficace dei bisogni.
- La difficoltà di dare risposte al momento giusto e in **tempi** certi alle esigenze.

Si definisce **PPP** "forma di **cooperazione** tra PA e imprese allo scopo di assicurare il finanziamento, la costruzione, ristrutturazione, gestione o la manutenzione di un'infrastruttura e/o la prestazione di un servizio" con le seguenti caratteristiche:

- Durata temporale relativamente lunga;
- Partecipazione del privato in diverse fasi del progetto.
- Parziale o totale copertura dell'investimento attraverso risorse private;
- "Allocazione efficiente dei rischi tra PA e impresa".

Il privato definisce insieme al soggetto pubblico le modalità per conseguire gli obiettivi pubblici: **a maggiori poteri, maggiori responsabilità e maggiori rischi**. In un appalto è la PA che definisce le modalità, delegando al privato l'esecuzione. Si distingue tra infrastrutture di tipo **economico e sociali**. Nel primo caso supportano direttamente le attività produttive, quelle di tipo sociale sono finalizzate ad accrescere il benessere sociale e la produttività economica.

I modelli di pagamento possono essere ricondotti a quattro fattispecie:

- **A prestazione:** il rischio resta prevalentemente in capo alla stazione appaltante.
- **A tariffa:** Quando sono gli utenti stessi a pagare per un servizio prestato dall'operatore.
- **Canone di disponibilità:** legato alla disponibilità di un servizio secondo livelli di performance.
- **Quota capitaria:** In uso nel settore sanitario: all'operatore privato viene riconosciuto un ammontare fisso periodico per la presa in carico di un paziente, con un vincolo di performance.

19.1 IL FINANZIAMENTO DEL PPP

Avviene tramite:

- **Project financing:** È una particolare modalità di finanziamento di un progetto che prevede che questo sia inglobato in un veicolo societario (SPV). La SPV è quindi uno snodo di contratti che consentono di isolare il progetto e di "schermarlo" dai rischi operativi.
 - **Vantaggi del PF:** Attribuzione dei rischi e responsabilità ai soggetti più in grado di sostenerli; Collegamento dei costi di investimento ai ricavi da tariffa;
 - **Svantaggi del PF:** Elevata complessità; Alti costi di transazione; Difficoltà nel finanziamento.
- **Leasing finanziario:** È uno schema negoziale che consente a un soggetto, dietro pagamento di canone periodico, di utilizzare un bene mobile o immobile, con possibilità di riscatto al termine del contratto. Il leasing coinvolge il soggetto finanziatore direttamente in fase di gara.

- **Vantaggi Leasing:** Canone periodico con possibilità di riscatto dell'opera; maggiori garanzie sulla **finanziabilità** dell'opera; Canone di leasing contabilizzabile tra i costi di gestione.
- **Svantaggi Leasing:** Minore trasferimento della responsabilità di realizzazione al costruttore.
- **Finanziamento corporate:** È inserito in un contratto di medio-lungo termine definito sulla base delle specifiche caratteristiche del progetto.
 - **Vantaggi FC:** contratto di medio-lungo periodo; Meno complesso del Project Finance.
 - **Svantaggi FC:** Utile solo a piccoli investimenti, in quanto poco conveniente.

Vi sono due momenti essenziali nel processo di strutturazione delle PPP:

- **L'identificazione:** valutare se l'allocazione del rischio all'operatore economico sia in grado di generare valore economico e sociale per il pubblico.
- **L'allocazione dei rischi:** quantificare il rendimento atteso da parte dell'operatore economico.

Un PPP permette alla PA di prendere coscienza dei rischi e degli impatti. Il PPP è un'operazione ben circoscritta e visibile in quanto l'operatore privato attribuisce un valore economico al rischio trasferito. La base della negoziazione del contratto è la matrice dei rischi:

- **Rischio di costruzione;**
- **Rischio di disponibilità;**
- **Rischio di domanda.**

19.2 I MODELLI PPP SONO:

- I. **Istituzionale:** il progetto sarà realizzato da un'impresa mista, a capitale pubblico o privato. Un punto a favore di questo modello è relativo al mantenimento del ruolo di **governance** aziendale da parte della PA. A sfavore: Mancanza di risorse pubbliche; Tensioni tra soci dovuta a governance poco chiara; Scarsa trasparenza nell'allocazione dei rischi tra partner.
- II. **Contrattuale:** è un contratto stipulato dalla PA con un operatore economico. I pregi di tale modello sono: separazione più netta tra pubblico e privato; definizione chiara dei ruoli e responsabilità. Tuttavia, essendo un contratto, risulta essere uno strumento rigido.

I modelli di PPP si classificano per **profondità della relazione di partnership** e, per il **livello di rischio trasferito al partner privato**. Il PPP chiede alle IP e al privato competenze di: **valutazione, progettazione, negoziazione e gestione**, per permettere al pubblico l'assunzione di un ruolo attivo da project manager e al privato la gestione efficace del settore pubblico.

20. SMART CITY E SHARING ECONOMY

È difficile innovare una IP, poiché si tratta di una modificazione della composizione dei servizi e quindi degli interessi collettivi, che sono frutto di processi di aggiustamento tra gli stakeholder.

L'E-government viene intesa come l'attitudine a utilizzare la leva delle tecnologie ICT per sviluppare le IP. Lo sviluppo delle ICT è finalizzato a quattro macro-obiettivi:

- **Efficienza** dei processi produttivi;
- **Supporto** ai processi gestionali;
- Partecipazione democratica;
- Maggior **efficacia relazionale** con gli utenti.

Gli strumenti informatici favoriscono l'aumento dell'efficienza produttiva, l'introduzione di nuove tecnologie ICT migliora il processo produttivo interno. Le innovazioni di questo tipo possono introdurre dei pericoli, rischiando di rendere il modello burocratico difficile da gestire. Le IP sono tra i principali generatori di **big data**, in quanto raccolgono ed elaborano dati su tutti i cittadini e su tutte le imprese, in modo sistematico, costante ed standardizzato. Grazie alle ICT, le IP hanno la capacità di correlare tra loro questi dati, per poterli analizzare sia per la **definizione delle politiche**, sia per **supportare** meglio il singolo utente.

Le ICT sono uno **strumento di comunicazione** utile a:

- **Diffondere** l'accesso condiviso in tempi brevi o reali ad una pluralità di stakeholder;
- **Dialogare** e discutere con gli stakeholder riducendo i costi di spostamento;
- **Attivare** processi di raccolta di opinioni/voto in remoto.

Per svolgere queste funzioni è necessario un lavoro redazionale, di selezione e sintesi, che permetta anche al più vasto pubblico di accedere a informazioni utili. Esiste però un secondo pericolo rilevante: il lavoro di selezione e analisi dei big data avviene da parte di tecnostutture che agiscono sotto l'organo politico di maggioranza. Bisogna rendere pubblici i big data originari anonimizzati, in modo che ognuno possa controllarli. La digital economy, rende molto più semplice l'accesso ai servizi. Si utilizza l'espressione **virtual state** quando nelle istituzioni è minima la presenza di carta, poiché le informazioni viaggiano su supporti digitali. Si usa l'espressione **digital divide** per qualificare le differenze di competenze e di accessibilità d'uso delle tecnologie da parte degli utenti che spesso sono le persone economicamente e culturalmente più fragili. Un ruolo chiave è giocato dalla "**multicanalità**", ossia l'utilizzo di diversi canali per rispondere alle esigenze di innovazione e di tutela degli utenti più deboli.

Possiamo individuare tre livelli di **maturazione** nei processi di innovazioni:

- **Le istituzioni tradizionali**, che hanno adottato innovazioni ICT, in modo disorganizzato
- **Le IP** che hanno aggiunto uno strato tecnologico sia per gestire i processi interni sia quelli di rapporto con utenti.
- **Le IP** che hanno sistematicamente utilizzato le ICT a tutti i livelli.

La diffusione sempre più capillare di nuove tecnologie ha determinato un mutamento non solo nelle relazioni tra IP e cittadini, ma anche nell'interazione tra istituzioni stesse ed il loro contesto di riferimento, portando al cambiamento del concetto di modello di sviluppo urbano. Le città sono divenute il motore dell'economia ed esercitano un ruolo fondamentale nell'attuazione degli obiettivi strategici delle politiche pubbliche territoriali.

La letteratura ha proposto numerose definizioni:

1. Focalizzarsi prevalentemente sulla **componente tecnologica**.
2. Avere una prospettiva con un forte orientamento allo **sviluppo sostenibile e all'uguaglianza distributiva**: Una **smart city** dotata di infrastrutture di connessione in grado di aumentare l'efficienza economica, politica e di garantire uno sviluppo urbano, sociale e culturale.
3. Assegnare grande rilevanza ai **processi di coordinamento tra gli stakeholder e di interoperabilità tra i sistemi**.
4. Evidenziare come il focus principale delle smart city sia in ultima istanza **il vivere del cittadino**. Qui ci si focalizza sull'importanza del benessere e qualità della vita.

20.1 I PILASTRI DELLA SMART CITY (SHARING ECONOMY)

- Con **Smart Governance** si intende dare un approccio più partecipato alla gestione della città. L'obiettivo è rendere i cittadini più consapevoli e coinvolti nella pianificazione urbana e coordinare il più possibile le IP con varie forme organizzate.
- Per **Smart Economy** si intende lo scambio di beni, servizi e conoscenza. Risultano rilevanti, per le IP, i modelli di **Sharing Economy**, ovvero la condivisione tra più consumatori di uno stesso asset, per massimizzarne la saturazione e ridurre la capacità produttiva inutilizzata.
- La **Smart Mobility** è lo sviluppo di un sistema logistico e di trasporto basato principalmente sul supporto garantito dalle ICT. Si promuove un sistema di trasporto più sicuro, sostenibile e articolato in trasporti basati su mezzi pubblici, piste ciclabili e percorsi pedestri avendo come priorità l'utilizzo di mezzi non inquinanti.
- L'approccio **Smart Environment** si basa su energie intelligenti con fonti rinnovabili, monitoraggio dell'inquinamento e diffusione di green building. Tutto ciò è garantito dalle ICT.
- Con **Smart people** ci si riferisce alla capacità del capitale umano presente nelle città di sviluppare una conoscenza e un modo di agire coerente con gli obiettivi di sostenibilità, tramite la diffusione dell'utilizzo delle ICT e la condivisione dei big data.
- Con **Smart Living** si intende lo sviluppo di uno stile di vita sano e sicuro in una città stimolante a livello culturale e sociale. Le tecnologie permettono di monitorare sistematicamente l'offerta culturale e sportiva e di renderla accessibile.
- Le **tecnologie Bridging**, permettono la connessione tra reti infrastrutturali e singoli servizi o business e tra servizi e utenti. La capacità di visione di questo percorso di crescita progressivo è una delle leve principali che spiegano la rapidità o lentezza dello sviluppo **smart** delle città. In particolare, risultano decisivi due elementi tecnologici fondamentali:
- Il **substrato informatico** di connessione tra tutte le reti di infrastrutture e di servizi;
- **L'internet of things**: qualunque dispositivo elettronico equipaggiato con un software che gli permetta di scambiare dati con altri oggetti connessi.
IoT permette di raccogliere informazioni di un singolo utente o asset, mentre il substrato tecnologico sottostante garantisce la circolazione di queste informazioni. L'obiettivo è quello di creare un sistema integrato, che porti a un valore aggiunto complessivo. La capacità pianificatrice delle IP e la capacità di interagire con gli stakeholder sono decisive.