

Brought to you by:

ASTRA

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 2° ANNO CLEAM

Written by
Matteo Cordaro

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.

**Ciao! Sono Matteo, studente CLEAM del terzo anno.
Questa dispensa è innanzi tutto il mio metodo di studio ed in
questo modo preparo tutti i miei esami: spero che possa essere
utile anche a voi per preparare i vostri.
Vi segnalo che sono disponibile per ripetizioni nelle materie di cui
realizzo le dispense.
Se siete interessati, qui trovate il mio Instagram:
[**@_matteocordaro.**](#)**

Buono studio!



PRIMO PARZIALE



1. FINALITÀ E LOGICHE DI FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Le istituzioni pubbliche

- 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.**
- Nell'ambito delle istituzioni pubbliche si distingue tra:
 - **Istituzioni pubbliche territoriali**, che hanno finalità di tutela generale di un delimitato territorio. Nel contesto italiano sono i comuni, le province, le aree metropolitane, le regioni e lo Stato;
 - **Istituzioni pubbliche specializzate**, che assolvono finalità specifiche di norma derivate da un ente territoriale (la FAO, emanazione dell'ONU; il CNR per lo Stato; Trenord per la Regione Lombardia ecc.) ed esistono ad ogni livello di governo.
- In generale gli istituti pubblici esercitano **poteri sovraordinati** al fine di perseguire **l'interesse collettivo generale** e proprio tale finalità giustifica interventi che possono limitare autonomie e libertà individuali (si pensi agli oneri fiscali o all'obbligo di vaccinazione).
- Negli stati democratici l'esercizio di poteri sovraordinati è ben limitato da leggi per difendere diritti e libertà individuali e per impedire che venga utilizzato per interessi di parte di chi detiene il potere politico. Per questo, l'istituzione pubblica può anche essere vista come un insieme di regole, più o meno formalizzate, che in modo duraturo orientano e limitano i comportamenti umani.

Le finalità delle istituzioni pubbliche

- Le istituzioni pubbliche **tutelano gli interessi generali**, per cui non sono orientate prevalentemente a garantire beni o servizi a domanda individuale, per soddisfare le esigenze di un singolo cliente, al contrario, **sono interessate all'impatto della propria azione sugli interessi collettivi.**
- L'interesse pubblico, pertanto, non è la sommatoria di più interessi individuali, ma un valore in sé, che rispecchia i valori di una comunità. Per raggiungere questa finalità così ambiziosa, le istituzioni pubbliche svolgono un'articolata e ampia gamma di funzioni (per esempio la produzione di beni e servizi pubblici o l'erogazione di servizi a domanda individuale).
- In questo scenario, ognuno di noi instaura relazioni multiple e di natura differenziata con le istituzioni pubbliche:
 - Come **cittadino**: siamo cittadini in quanto democraticamente corresponsabili della definizione degli interessi pubblici
 - Come **utente**: utenti quando usufruiamo di servizi universalistici o di promozione dei valori pubblici
 - Come **cliente**: quando acquistiamo un servizio pubblico a domanda individuale.
- La **multidimensionalità dei nostri ruoli** nei confronti delle istituzioni pubbliche riflette la **multidimensionalità dell'azione pubblica** che deve contemperare diversi obiettivi, spesso contraddittori tra loro.

Livello politico e livello amministrativo nelle istituzioni pubbliche

- Le istituzioni pubbliche presentano sempre due livelli di funzionamento: quello politico e quello amministrativo.
- Nei regimi democratici, il **livello politico** è costituito dagli **organi eletti** e ha funzioni di **indirizzo e controllo.**
 - È in carica per un tempo prestabilito.
 - Gli organi politici sono composti da un ristretto numero di persone, con una permanenza in carica relativamente breve (di norma 5 anni, massimo 10)
- Il **livello amministrativo** è invece costituito dalle **tecostrutture** che implementano le politiche, gestiscono i servizi pubblici e sono responsabili di tutta l'operatività.
 - Si tratta di un corpo professionale stabile, dotato di grandi specializzazioni e competenze, in funzione delle missioni delle singole istituzioni.



- Le strutture organizzative sono composte da migliaia di professionisti, chiamati dipendenti pubblici, che di norma hanno una relazione professionale stabile con l'istituzione pubblica.
- Questo spiega anche un **fisiologico orientamento temporale diverso**: l'organo politico è molto attento alle scadenze elettorali che spingono a scelte con un orizzonte più di breve periodo, mentre le strutture amministrative stabili tendono ad avere maggiormente un orientamento al medio-lungo periodo.
- Il livello politico e il livello amministrativo hanno **relazioni molto frequenti e costanti**, in quanto:
 - 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 situazioni di grande conflittualità e tensioni o di grande armonia, a seconda che vi siano sensibilità distinte o comuni. In ogni caso, entrambi i livelli detengono significativi poteri di influenza sull'istituzione pubblica e sono dotati di notevoli gradi di autonomia.

Tre modelli compresenti nelle istituzioni pubbliche

- Le istituzioni pubbliche possono essere inquadrare 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 e il modello economico-aziendale**.
- I tre modelli, che hanno un impatto simultaneo sia sul livello politico che sul livello amministrativo, consentono di spiegare e interpretare le logiche di funzionamento delle istituzioni pubbliche e propongono i principi che dovrebbero guidarne il governo e il funzionamento.
- Ognuno dei tre modelli segue logiche e razionalità diverse, tutte e tre di pari importanza anche se, proprio in virtù delle diverse finalità a cui rispondono, non sempre facilmente armonizzabili tra loro.

Il modello politico

- In Italia, come in tutto il mondo occidentale, si sono affermati **regimi democratici** in cui l'allineamento tra **interesse pubblico e potere politico** avviene tramite un sistema elettorale regolato dalla legge.
- In questi contesti, le istituzioni pubbliche trovano nella **competizione elettorale**, ossia nella **ricerca del consenso**, il principale meccanismo di regolazione dei rapporti tra la comunità e la politica.
- Per il **management pubblico**, riconoscere che l'azione pubblica dipende da organi politici eletti tramite procedure democratiche è importante principalmente per due motivi:
 - In primo luogo, chiarisce che la **responsabilità ultima delle scelte pubbliche è in capo alla politica** e quindi alla qualità complessiva del sistema politico;
 - In secondo luogo, il **management pubblico** risente della complessità del sistema politico e, per certi aspetti, della fragilità di un **sistema di rendicontazione** tra governanti e governati che si fonda sull'esercizio del voto.
- In sintesi, il modello politico ha come logica fondamentale di funzionamento la **ricerca del consenso elettorale, che garantisce il contesto democratico in cui siamo inseriti**. La ricerca del **consenso elettorale** è il meccanismo cardine che **guida l'azione del livello politico, ma influenza significativamente anche il livello amministrativo**.

Il modello legale

- Il funzionamento delle istituzioni pubbliche nei paesi sviluppati è regolato da un articolato sistema di **norme**, che definiscono le **regole entro cui operano sia a livello politico che a livello amministrativo**.



- All'interno di ogni istituzione pubblica, il livello amministrativo controlla il **rispetto della legalità** da parte del livello politico e viceversa. Inoltre, ogni istituzione pubblica è sottoposta alla **verifica di un'autorità di controllo esterna**.
- In caso di conflitti sull'interpretazione delle norme interviene la **giustizia amministrativa** (il TAR, in primo grado, e il Consiglio di Stato, nel secondo grado di giudizio).
- Il sistema legale:
 - Da un lato ha la funzione di **delimitare gli spazi di azione** di chi detiene il potere politico o amministrativo
 - Dall'altro è il **potere politico** stesso che **interviene sul sistema legale**, seppur all'interno di una **cornice normativa fondamentale** che ne limita gli spazi d'azione.
- Dunque, modello politico e modello legale sono in un rapporto dialettico e, per alcuni aspetti, anche conflittuale in quanto esprimono due momenti fondamentali ma diversi dell'attività di governo: **l'autonomia di decidere in rappresentanza della comunità (modello politico) e il rispetto delle regole della vita comunitaria (modello legale)**.

Il modello economico-aziendale

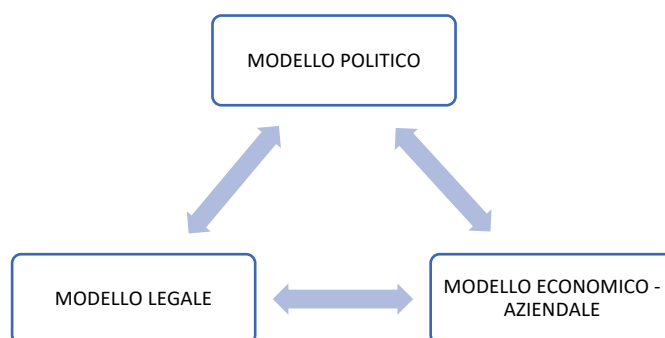
- Ogni istituzione pubblica deve rispettare anche le logiche economico-aziendali fondamentali, perché deve garantire funzionalità ai soggetti che rappresenta. Questo implica non solo la ricerca di un **equilibrio di bilancio** interno tra entrate e uscite, ma anche la necessità di raggiungere un **equilibrio tra contributi richiesti alla collettività e benefici ad essa garantiti**.
- La funzionalità delle istituzioni pubbliche 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**
 - La capacità di **raggiungere gli utenti-obiettivo**.
- Si tratta quindi di un modello complesso, che coinvolge e responsabilizza 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**.
- Il controllo del rispetto di tale modello avviene a livello **interno**:
 - L'**amministrazione** deve esprimere un **giudizio sull'economicità delle decisioni politiche** e può, per esempio, bloccare quelle che minano il vincolo di bilancio.
 - Allo stesso modo il **livello politico controlla l'economicità** dell'azione del livello **amministrativo**.
- Ma anche a livello **esterno**:
 - Rapporti sull'economicità e sul rispetto del vincolo di bilancio devono regolarmente essere inviati a **organi di controllo esterno**, così come si deve rendicontare con relazioni sulla performance a **tutti i portatori di interesse**.

L'equilibrio tra modello politico, legale ed economico-aziendale

- È l'equilibrio tra i modelli presentati a **definire la qualità complessiva delle istituzioni pubbliche** e il loro **contributo allo sviluppo economico e sociale**.
- Tale equilibrio, tuttavia, ha **natura dinamica** e rappresenta la grande sfida delle istituzioni pubbliche, perché le razionalità dei tre modelli non sono tra di loro sempre armoniche e possono spingere le singole decisioni in direzioni diverse.
- I principi decisionali dei tre modelli generano una dialettica di difficile soluzione, perché **non esiste una gerarchia tra le tre razionalità**, essendo tutte imprescindibili per le istituzioni pubbliche: è necessario contemperare i tre modelli.
- Le istituzioni pubbliche che funzionano bene sono quelle caratterizzate dall'**equilibrio** tra:
 - **Politica**, come espressione ultima della volontà della comunità
 - **Sistema legale**, come insieme di regole scritte che esplicitano le regole del gioco con cui gli attori sociali devono agire,



- **Razionalità economico-aziendale** per la produzione e il consumo di beni e servizi finalizzate al soddisfacimento dei bisogni e al benessere della comunità.
- In passato, spesso questo equilibrio è stato poco presidiato, con la prevalenza del modello politico o del modello legale su quello economico-aziendale, sacrificando l'efficacia dell'implementazione delle politiche a favore di legalità e consenso.
- La correzione di questa debolezza però non può risiedere nel prevalere del modello economico-aziendale, ma nell'**equilibrio contemperato dei tre modelli**.



Le teorie sui processi decisionali nelle istituzioni pubbliche

- La complessità dei processi decisionali nelle istituzioni pubbliche ha da tempo stimolato l'interesse degli studiosi, generando diverse scuole di pensiero.
- Ciò che accomuna i vari approcci è la constatazione di **un'impossibilità strutturale ad arrivare ad una decisione perfettamente razionale** nelle organizzazioni complesse.

MODELLO RAZIONALE	<p>Tutte le variabili rilevanti per la decisione possono essere identificate, selezionate, rappresentate in modelli e misurate. È possibile stimare la correlazione tra le variabili.</p> <p>Operativamente si passa attraverso la costruzione di modelli o di algoritmi quantitativi che rappresentano, seppur in modo semplificato, la realtà.</p> <p>Il modello viene usato per simulare gli impatti delle possibili alternative di policy, per scegliere quella ottimale (la razionale).</p>
RAZIONALITÀ LIMITATA (SIMON)	<p>Nei sistemi sociali complessi non è possibile ipotizzare processi decisionali basati sulla razionalità assoluta e su un quadro informativo completo.</p> <p>Esistono distinte prospettive decisionali che vanno sintetizzate, coniugando diversi linguaggi ed analisi fino ad arrivare ad un livello di razionalità ritenuta soddisfacente tra tutte le coalizioni coinvolte.</p> <p>Le decisioni pubbliche sono complessi processi di negoziatura politica e sociale tra <i>constituency</i> con obiettivi contrastanti.</p>
MODELLO INCREMENTALE (LINDBLOM)	<p>Il metodo razionale (<i>root method</i>) si basa sull'ipotesi che gli attori concordano su un'unica funzione obiettivo: perciò il metodo razionale non è realistico.</p> <p>L'analisi a supporto della decisione procede attraverso una serie di confronti e aggiustamenti limitati e consecutivi a partire dalla situazione storica data</p> <p>Si parte dallo status quo verso la direzione che l'esperienza suggerisce e che sia in grado di creare un compromesso accettabile tra i decisori, migliorando la situazione originaria (<i>mutual partisan adjustment</i>).</p> <p>La modifica dall'equilibrio storicamente costruito tra le parti è al margine (incrementale).</p>



MIXED SCANNING (ETZIONI)	<p>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). È un modello incrementale, che procede per step successivi che combina decisioni di minore importanza, propedeutiche per la concretizzazione di decisioni di maggiore importanza</p> <p>Si procede per analisi (scanning) che rappresentano delle prove successive su alcune (non tutte!) variabili che si ritengono critiche e strategiche: limitatamente a queste limitate variabili, i cambiamenti proposti, a partire dallo status quo, sono profondi</p>
---------------------------------	---

Il vocabolario sulle istituzioni pubbliche

- La complessità dei sistemi che regolano gli interessi pubblici si riflette anche in una **ricchezza di parole e concetti** usati (talvolta in modo inappropriato) per descrivere o dibattere su questi sistemi.
- Una delle parole più ricorrenti è **governo**, termine che ha almeno tre significati nel linguaggio comune:
 - Il primo fa riferimento al concetto di **istituzioni pubbliche**, per il quale a volte si usa come sinonimo anche la parola Stato. In questo senso, il governo è qualificabile come l'intera articolazione delle istituzioni pubbliche;
 - La seconda accezione di significato fa riferimento al governo come organo deputato all'esercizio del **potere esecutivo**;
 - Il terzo significato riguarda la **funzione di governo delle istituzioni** in generale e si estende oltre il **potere esecutivo** perché comprende anche il **livello amministrativo** interno e l'utilizzo del **modello legale**, sia nei suoi meccanismi interni all'istituzione, sia nei suoi organi esterni di controllo, per orientare la vita della comunità di riferimento.
- Un altro termine associato all'esercizio di funzioni di indirizzo di pubblico interesse è **governance**:
 - Benché esista un momento politico che sintetizza e interpreta la volontà della comunità di riferimento, la rappresentanza dell'interesse pubblico non può essere considerata di esclusiva e univoca pertinenza degli organi politici eletti.
 - È in atto un **ampliamento dei confini del sistema politico**, in cui la ricerca **dell'interesse pubblico**, espressione della comunità, passa anche tramite il **coinvolgimento dei cittadini** nella vita delle istituzioni pubbliche in qualità di membri di associazioni di rappresentanza dei consumatori, di utenti di particolari servizi, di persone chiamate a dare contributi di varia natura ai processi decisionali.
 - La **costruzione allargata e partecipata del processo decisionale e di rendicontazione degli interessi pubblici** è definita governance pubblica.

Governo	Governance pubblica
<p>Tre significati nel linguaggio corrente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L'intera articolazione delle istituzioni pubbliche, che comprende sia il livello politico, sia quello amministrativo 2. Organo deputato all'esercizio del potere esecutivo, tenuto pertanto distinto da quello legislativo e giudiziario 3. 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 	<p>Tendenze in atto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rappresentanza dell'interesse pubblico non può essere considerata di esclusiva pertinenza degli organi politici eletti • Ampliamento dei confini del sistema politico, in cui la ricerca dell'interesse pubblico passa anche tramite il coinvolgimento di altre istituzioni (imprese, associazioni, non profit) e dei cittadini • Assetti istituzionali e meccanismi decisionali in grado di rafforzare i sistemi di policymaking e di rendicontazione delle istituzioni pubbliche nei confronti delle comunità di riferimento



Management pubblico ed economia aziendale

- L'impostazione teorica di management pubblico muove dal paradigma dell'economia aziendale italiana e in particolare dal concetto di **istituto**, definito come un complesso duraturo, dinamico, ordinato, unitario e autonomo di persone che utilizzano beni materiali e immateriali per perseguire delle finalità.
- Gli istituti vengono classificati in quattro tipologie:
 - Le famiglie
 - Le imprese
 - Le istituzioni pubbliche
 - Le organizzazioni non-profit.
- Gli elementi distintivi della **teoria dell'economia aziendale** applicati alle istituzioni pubbliche sono i seguenti:
 - **Concepire il management come trasversale ai diversi ambiti istituzionali:** l'idea di fondo è che organizzare e gestire risorse materiali e immateriali abbia caratteristiche comuni ai diversi settori e sia trasversale rispetto alle finalità dell'azione organizzata;
 - Il concetto di **azienda come ordine** (o dimensione) **economico dell'istituto** di riferimento.
 - Tale definizione mette in risalto come gli istituti siano costituiti da un sistema di relazioni di varia natura di cui l'approccio aziendale considera solo la dimensione economica, ossia la relazione tra risorse scarse e finalità degli istituti stessi.
 - Secondo questa definizione l'azienda pubblica è il sistema di processi economici svolti all'interno dell'istituzione pubblica di riferimento: tali processi, se svolti secondo i **principi della razionalità economica**, permettono di raggiungere, nel modo migliore, la **finalità stessa dell'istituzione**
 - Per esempio, vedere l'università pubblica come azienda pubblica implica accettare le politiche universitarie in quanto espressione di un mandato politico (per esempio, l'importanza del diritto allo studio), ma anche metterle in pratica affinché vengano realizzate in modo **efficiente** (minimizzare le risorse amministrative per erogare le borse di studio) ed **efficace** (erogare le borse di studio effettivamente alle studentesse e agli studenti più meritevoli e bisognosi)
 - Il concetto di **autonomia dell'azienda pubblica:** il sistema pubblico dev'essere concepito come un sistema di istituti e aziende che godono (o comunque dovrebbero godere) di autonomia, per poter funzionare adeguatamente. 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;
 - L'idea che il **sistema delle istituzioni pubbliche non sia un corpo organico unitario e distinto, ma una serie di istituzioni autonome**, ognuna dotata delle sue specificità, della sua storia e delle sue competenze distintive. In quest'ottica, il miglioramento del sistema si ottiene con la crescita della funzionalità delle singole istituzioni.

2. FUNZIONI E SPECIFICITÀ DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Il capitolo è completato dal Caso 1 – *Un insolito sabato sera a Milano*

Le funzioni delle istituzioni pubbliche

- Le istituzioni pubbliche assolvono un numero di funzioni molto ampio e articolato, tutte con un impatto estremamente rilevante su individui, imprese e collettività. È possibile classificare tali funzioni in **cinque tipologie**, tra di loro interconnesse.
 - La prima funzione riguarda la **(1) definizione di un sistema legale generale** entro il quale le istituzioni pubbliche e i soggetti privati possono operare
 - La seconda funzione (che sotto vari punti di vista potrebbe anche essere considerata un'estensione della definizione del sistema legale) riguarda la **(2) regolazione del**



sistema economico e la **redistribuzione di ricchezza e di opportunità**, che può avvenire con l'erogazione di servizi o tramite trasferimenti finanziari

- La terza e la quarta funzione fanno riferimento al soddisfacimento di bisogni, ritenuti meritevoli dell'intervento pubblico, mediante la **(3) produzione di beni collettivi** che di **(4) servizi pubblici a domanda individuale**. In entrambi i casi le istituzioni pubbliche producono direttamente i beni e i servizi o ne affidano la produzione a soggetti privati
- La quinta funzione riguarda la **(5) tutela del territorio e del suo patrimonio**, sia naturale sia umano, da minacce interne ed esterne
- Analizzeremo, ora, nello specifico le funzioni delle istituzioni pubbliche

La definizione del sistema legale e tutela dei diritti

- In primo luogo, le istituzioni pubbliche hanno la funzione di **stabilire il quadro giuridico** che regola i diritti e i doveri delle persone, nonché gli spazi d'azione delle istituzioni pubbliche stesse. Questa deve considerarsi come una **meta-funzione**, precedente alla possibilità stessa che le altre possano essere espletate
- Le istituzioni pubbliche, dunque, **creano le regole** che le persone sono chiamate a rispettare; il sistema legale **disciplina i rapporti tra le diverse istituzioni pubbliche e definisce simultaneamente gli spazi di azione della funzione potestativa**, che è l'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.
- La **funzione potestativa** (= attività volta a garantire l'esistenza stessa dell'ente pubblico, la sua identità ed il rispetto delle regole da parte di tutti gli attori sociali) è **regolata da leggi di vario tipo** (costituzionali, ordinarie, delegate) che specificano la **natura e i limiti della funzione**, ne identificano l'ordine competente, nonché le procedure e gli atti formali tramite cui viene esercitata.
- 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.

Regolazione del sistema economico e redistribuzione della ricchezza e delle opportunità

- **La regolazione del sistema economico**
 - Le istituzioni pubbliche svolgono un ruolo centrale nella regolazione del sistema economico, sia a **livello macro** (definendo le politiche monetarie e fiscali, svolgendo l'attività di vigilanza sul sistema bancario ecc.) che a **livello micro** (attraverso interventi a garanzia del funzionamento dei mercati, della tutela dei consumatori ecc.).
 - Per la funzione di regolazione macroeconomica 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.
 - **Da un lato**, a livello micro, le IP hanno ridotto molto la loro presenza (trasporti, telecomunicazioni...) per **lasciare spazio ai privati**; **d'altra parte**, mantiene un ruolo centrale, in quanto è chiamata ad intervenire per **guidare, incentivare ed eventualmente sanzionare attori indipendenti** (tipicamente imprese) affinché le loro azioni siano allineate all'interesse generale e alla difesa dei diritti economici e sociali dei cittadini.
- **La redistribuzione della ricchezza e delle opportunità**
 - Una funzione più o meno estesa nei paesi economicamente sviluppati riguarda la **distribuzione o redistribuzione della ricchezza**, finalizzata all'affermazione di principi di **giustizia sociale e di equità**.
 - Diversi orientamenti cognitivi e valoriali sono di supporto a principi che influenzano le decisioni pubbliche sull'estensione della spesa pubblica, delle modalità per finanziarla e del loro effetto distributivo e redistributivo.
 - Si propongono di seguito due modelli:



- Il **modello redistributivo** si basa sull'assunzione che gli individui e le famiglie abbiano un diritto naturale alla ricchezza che ottengono tramite il loro lavoro e risparmio.
 - Le istituzioni pubbliche, secondo regole condivise, possono **prelevare parte di questa ricchezza** per una serie di interventi, incluse operazioni di redistribuzione della stessa a **favore delle persone più deboli e/o vulnerabili**.
 - Tale modello garantisce una titolarità primaria agli istituti privati nella generazione di ricchezza e una successiva fase di redistribuzione della ricchezza da parte di quelli pubblici
- Il **modello assicurativo sociale**: le **imposte**, impiegate per interventi a favore del contrasto alla povertà o per assicurare a tutti istruzione e tutela della salute, sarebbero il corrispettivo di una **polizza contro i rischi della vita**, che gli individui sono chiamati a finanziare e che verrebbe utilizzata in caso di bisogno.
 - La spesa pubblica, in quest'ottica, diventa un **meccanismo di protezione** fondamentale contro i rischi della vita piuttosto che un genuino sistema redistributivo delle risorse di una comunità.
 - Le istituzioni pubbliche non operano una redistribuzione della ricchezza dai soggetti più facoltosi a quelli meno abbienti, ma vengono semplicemente **remunerate per i servizi che erogano**, "restituendo" ai membri svantaggiati della comunità le risorse ottenute per riequilibrare una loro distribuzione ritenuta altrimenti socialmente ingiusta.
- Le operazioni di redistribuzione della ricchezza tra i gruppi sociali sono una funzione importante e distintiva delle istituzioni pubbliche per cui è particolarmente rilevante il sistema di valori sociali di riferimento.
- Ricerche **recenti** hanno messo in evidenza una tendenza verso una **crecente disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza e del reddito**, in particolare nei paesi occidentali.

La 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 e finanziandone l'attività**.
- È utile mettere in risalto la distinzione tra beni collettivi e beni individuali.
 - I **beni collettivi** sono quei beni che richiedono un'azione collettiva per renderli disponibili: devono cioè essere **prodotti o finanziati dalle istituzioni pubbliche** perché le loro caratteristiche tecniche ed economiche impediscono un funzionamento adeguato di un sistema di mercato regolato da scelte individuali e da un sistema di prezzi. Più in particolare, essi si caratterizzano per essere **beni non escludibili** (il fatto che un soggetto ne benefici non esclude che un altro soggetto ne possa beneficiare, nonostante questi non abbia direttamente finanziato lo sviluppo e la produzione dello stesso) e **non rivali nel consumo** (vanno a beneficio di tutti e non genera una competizione del consumo)
 - Due caratteristiche dei beni collettivi 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. Ciò comporta che è l'istituzione pubblica a decidere sulle caratteristiche del bene collettivo;
 - Per questi beni, le istituzioni pubbliche operano in **regime di monopolio**, e vengono quindi a mancare non solo gli stimoli della concorrenza ma anche 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 beni collettivi **si sta progressivamente modificando** in virtù di due fenomeni:



- Lo **sviluppo di tecnologie** in grado di rendere possibile l'attivazione di nuovi mercati;
- Crescente **impegno di soggetti privati** nel finanziamento e nella produzione di beni collettivi (es: ricerca)

Produzione di servizi pubblici a domanda individuale

- Lo sviluppo economico e sociale ha portato nel tempo le istituzioni pubbliche ad ampliare le aree di competenza anche in ambiti dove sono presenti forme di mercato e dove avvengono processi di consumo individuale.
- In questo caso **le istituzioni pubbliche si sovrappongono o si sostituiscono al mercato nell'offrire beni e servizi.**
- Si tratta in particolare di **beni divisibili ed escludibili nell'uso** e, quindi, di tipo individuale dal punto di vista tecnico ed economico. Fanno parte di questa categoria i servizi sanitari, sportivi, di ricreazione, di animazione e mediazione culturale ecc.
- L'affermazione di un'offerta delle istituzioni pubbliche in quest'ambito ha tre motivazioni principali:
 - Il tentativo di **far fronte a fallimenti di mercato**, dovuti a gravi esternalità negative, asimmetrie informative e monopoli naturali;
 - Affermazione di **principi di equità e solidarietà** che si possono concretizzare nei diversi modelli di offerta;
 - **Interventi di salvataggio** di imprese o istituzioni finanziarie per evitare gravi crisi sociali.
- Nel **mondo occidentale**, la concreta affermazione delle istituzioni pubbliche nella risposta ad alcuni bisogni individuali è avvenuta secondo **due differenti modelli**:
 - **Modello europeo del welfare universale (modello comunitario)**
 - Le istituzioni pubbliche **concretizzano il contenuto** di un **diritto**, che si estende all'intera popolazione con caratteristiche omogenee.
 - L'idea di base è che esista una **responsabilità della collettività** affinché tutti i membri della comunità abbiano **accesso a determinati servizi** (sanità, istruzione) **in modo omogeneo**, senza differenze dovute al reddito o ad altre condizioni socioeconomiche.
 - Si tratta di un modello comunitario che individua come **naturale la presa in carico di dati bisogni individuali** da parte della collettività e che è disposto ad accettarne i **costi**, anche in termini di **perdita di efficienza e di limitazione degli spazi d'azione individuale**, pur di ottenere **vantaggi di comunità più coesi**, con **meno disuguaglianza economica** e **minore emarginazione sociale**.
 - **Modello nordamericano di intervento pubblico residuale o di supplenza (modello neoliberista)**
 - 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 i servizi individuali è quindi percepito come **extrema ratio**, che comporta il "prezzo" di maggiori entrate fiscali e di un'espansione della sfera pubblica su quella privata.
 - Per queste caratteristiche, spesso, tale modello è definito **liberista o neoliberista** che dà **priorità ai principi di libertà, autonomia e responsabilità individuali** e che pertanto interpreta come **residuale l'intervento pubblico** in supplenza di fallimenti dei comportamenti individuali.
- Con la produzione di questo tipo di beni, le IP **elevano la soddisfazione di un bisogno al rango di diritto**, il che significa **invertire la relazione tra titolare del bisogno e responsabile della sua soddisfazione**, che diventa l'IP stessa
- Con l'affermazione dei diritti alla sicurezza sociale, 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 altri atti che istituiscono il diritto, che **definiscono i beneficiari e le modalità** con le quali il servizio deve essere offerto



- Per queste attività esistono **limitati margini di discrezionalità decisionale** sia da parte degli organi politici sia da parte dell'amministrazione
- Un rilevante tema di ordine generale è quindi la **compatibilità tra diritti e risorse disponibili**: la definizione ed estensione di diritti in termini di servizi pubblici esigibili richiede risorse e quindi un lavoro di analisi delle implicazioni 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**.
- L'ampliamento dell'azione delle istituzioni pubbliche nel campo dei servizi alla persona, giustificata principalmente dalla volontà di garantire l'uguaglianza sostanziale in termini di capacità e opportunità, pone una sfida importante al management pubblico.
- Si tratta, infatti, di **settori in cui si gioca la soddisfazione dei bisogni** che più determinano la qualità della vita, con processi di produzione ad **alta intensità di lavoro e di conoscenze** e pertanto particolarmente sfidanti. Per questi servizi le istituzioni pubbliche hanno la possibilità di scegliere tra il **make (la produzione diretta)** o il **buy (l'affidamento esterno)**.
 - L'opzione buy, da un lato, riduce il fabbisogno di risorse direttamente gestite dalle istituzioni, dall'altro richiede specifiche professionalità per governare dall'esterno variabili critiche quali il rispetto degli standard di qualità per l'erogazione dei servizi o la definizione di prezzi d'acquisto adeguati.
- All'affermazione del ruolo delle istituzioni pubbliche in importanti settori di servizi alla persona si affiancano alcune tematiche importanti, tra cui il **ripensamento del rapporto tra diritti e doveri**, che tenta di concepire il **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 della comunità nella gestione della soddisfazione dei bisogni **afferma la necessità di forme di relazioni tra produttori e consumatori dei servizi più interattive**, anche per merito delle nuove tecnologie disponibili. Questa tendenza prende il nome di **co-produzione**, per segnalare che in questi ambiti i processi di produzione sono sempre più determinati dalla **collaborazione tra produttori** (le istituzioni pubbliche o gli affidati esterni) **e consumatori** (la comunità)

Pianificazione, sviluppo e tutela del territorio

- Un'ultima funzione delle istituzioni pubbliche è la **tutela del territorio e del suo patrimonio fisico, naturale e artistico**.
- Questa funzione può essere esercitata con diversi **strumenti**, come ad esempio i **divieti**, il finanziamento e la produzione di **servizi di tutela ambientale, l'informazione** e la **sensibilizzazione** per promuovere comportamenti attenti alle tematiche ambientali, politiche industriali che valorizzino e rispettino le risorse ambientali e trasferimenti finanziari alle famiglie e imprese che possiedono territori altrimenti abbandonati.
- La funzione di tutela del territorio riguarda anche il patrimonio storico, artistico e culturale (**heritage**) ma può essere concepita in modo più ampio includendo anche la **sicurezza e il controllo dei confini**. In particolare, è compito fondamentale per le istituzioni pubbliche regolare i flussi migratori in entrata o difendere il paese da aggressioni e minacce terroristiche.
- Nell'ambito della tutela del territorio tre temi hanno molta rilevanza per il management pubblico:
 - **Trade off tra sviluppo economico e tutela ambientale.**
 - Vi è un vivo dibattito che contrappone posizioni diverse su temi come l'esaurimento delle risorse naturali o il riscaldamento globale.
 - Vi sono posizioni pessimiste sul futuro dell'ambiente e posizioni che invece esprimono una fiducia nel progresso tecnologico.
 - Le istituzioni pubbliche sono sempre chiamate a **mediare su posizioni diverse**, cercando una sintesi tra i bisogni primari delle persone, la crescita economica e la qualità e quantità di risorse a disposizione per le generazioni future;
 - La dialettica tra coloro che **sostengono lo sviluppo delle infrastrutture pubbliche** e coloro che propongono un **rallentamento dell'antropizzazione dell'ambiente**



- **Il rapporto tra le istituzioni pubbliche:** infatti, i territori e le attività umane che insistono su di essi producono esternalità su altri territori, perciò per importanti attività di tutela dei territori è necessaria la cooperazione tra istituzioni pubbliche diverse.

#	Funzioni	Caratteristiche salienti	Esempi
1	Definizione del sistema legale generale e tutela dei diritti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definizione del quadro giuridico che regola i diritti e i doveri delle persone. ▪ Si tratta di una <i>meta-funzione</i>, in quanto prelude alla possibilità di perseguire le altre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela della privacy • Tutela dell'identità digitale • Tutela del pluralismo di pensiero • Tutela della libertà religiosa • Giustizia penale • Giustizia civile • Giustizia amministrativa
2	Regolazione del sistema economico e redistribuzione di ricchezza e opportunità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervento delle IP volto al perseguimento del benessere collettivo per sopperire ai fallimenti di mercato. ▪ Prelievo di parte della ricchezza generata dai soggetti privati per attività d'interesse generale e per una sua redistribuzione alle fasce di popolazione più deboli e vulnerabili, al fine di garantire giustizia sociale ed equità. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regolazione del mercato del lavoro • Sistema pensionistico e previdenziale • Sistema fiscale • Diritto allo studio • Antitrust • Regolazione dei mass media e TLC
3	Produzione di beni collettivi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produzione di beni non escludibili e non rivali nel consumo, che non verrebbero prodotti in un «tradizionale» contesto di mercato. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forze dell'ordine per la promozione della sicurezza • Vigili del fuoco • Protezione civile • Spazi collettivi • Difesa
4	Produzione di servizi pubblici a domanda individuale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produzione ed erogazione di beni e servizi divisibili ed escludibili nell'uso, in settori dove le IP si sovrappongono o sostituiscono al mercato. 	<ul style="list-style-type: none"> • Scuola • Sanità • Energia • Acqua • Rifiuti • Welfare
5	Pianificazione, sviluppo e tutela del territorio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attività di tutela del territorio e del suo patrimonio fisico, naturale e artistico in un'ottica di medio-lungo periodo. ▪ Trade-off tra sviluppo economico e tutela del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Protezione idro-geologica • Difesa del suolo • Promozione del turismo • Pianificazione urbanistica • Costruzione e manutenzione piste pedonali e ciclabili • Gestione aeroporti, porti, ferrovie e strade

Le specificità delle istituzioni pubbliche

- Le complesse funzioni che caratterizzano l'azione delle istituzioni pubbliche ne determinano alcune **caratteristiche distintive**, che determinano rilevanti conseguenze per l'esercizio del ruolo manageriale.



- La sommatoria e l'interazione delle specificità delle istituzioni pubbliche rendono **la gestione di questo settore più complessa** di quella delle imprese private.
- La mancata conoscenza di queste specificità e la conseguente adozione di logiche e strumenti acriticamente importati dalle imprese private portano a gravi errori gestionali e fallimenti manageriali.

1. Eterogeneità dei prodotti delle istituzioni pubbliche

- Il primo aspetto che caratterizza il management pubblico riguarda la natura profondamente eterogenea delle **funzioni**, dei **prodotti** e degli **ambiti di attività** delle istituzioni pubbliche.
- L'eterogeneità è determinata dalla diversità delle funzioni esercitate, ma anche dall'ampiezza dei settori di intervento.
- Ciò si riflette in una serie di conseguenze importanti:
 - È **eterogenea la natura operativa delle attività svolte**, che varia dalla correttezza formale e precisione terminologica alla qualità delle operazioni tecniche alla complessità di indagini sull'economia e sulla società
 - L'eterogeneità si riflette sul **tipo di professionalità richiesta** alle persone
 - Vi è un'**ampia varietà di modelli organizzativi** per quanto riguarda livelli decisionali, livelli di autonomia, meccanismi di coordinamento, modalità di organizzazione dei rapporti con gli utenti, rapporti tra le amministrazioni
 - C'è un **bisogno differenziato dei sistemi di management**, che devono essere disegnati per riflettere al meglio le specificità
 - Gli stessi **criteri di valutazione** delle amministrazioni risentono della loro eterogeneità
- L'evoluzione dei fini dell'intervento pubblico porta quindi **all'emergere di prodotti e attività così differenti tra loro** da richiedere diverse soluzioni organizzative.
- Nei paesi in cui questo dato strutturale è stato colto si assiste a un **processo di differenziazione organizzativa** che ha portato alla creazione di una **varietà di istituzioni pubbliche**.
- In altri Paesi (come l'Italia) questo processo è stato più recente ed è spesso avvenuto parzialmente, in quanto ha previsto l'assegnazione di un certo grado di autonomia ad alcune entità ma spesso ha mantenuto dei criteri e vincoli di gestione.

2. L'assenza del prezzo di cessione dei prodotti

- I prodotti vengono in tutto o in parte **ceduti senza un diretto corrispettivo economico (prezzo) o con corrispettivi (tariffe) determinati in base a valutazioni di opportunità sociale** ed economica e non in base alle libere dinamiche della domanda e dell'offerta.
- L'assenza del prezzo determina delle ripercussioni importanti per il management pubblico:
 - In primo luogo, **variazioni positive (o negative) della qualità della gestione** (per esempio in termini di qualità e di efficienza) **non si traducono automaticamente in variazioni positive (o negative) dell'equilibrio economico**;
 - Una seconda conseguenza è dovuta al fatto che **la mancanza del prezzo elimina (o rende più deboli) i meccanismi di autoselezione della domanda**. In sostanza, la mancanza di un corrispettivo diretto per la prestazione indebolisce il meccanismo che regola l'accesso ai beni secondo il principio di confronto tra sacrificio e utilità, potendo tranquillamente creare un **eccesso di domanda** che può essere controllato dall'introduzione di:



- **Tariffazione e contribuzione economica** (es.: ticket sanitario)
- **Selezione** (es.: richiesta ISEE)
- **Sensibilizzazione e responsabilizzazione** (*moral suassion*)
- La terza conseguenza dell'assenza dei prezzi di mercato per gran parte dei servizi pubblici riguarda la **dissociazione tra decisioni produttive e di finanziamento** e il loro riflesso sul consenso politico e la soddisfazione nei confronti delle istituzioni. In caso di servizi pubblici gratuiti o a prezzi calmierati:
 - Da un lato il **consumatore** è attento solo ai benefici e spesso è addirittura ignaro di costi del servizio
 - Mentre il **contribuente** vede il prelievo fiscale come corrispettivo di un'offerta alquanto generica di servizi pubblici
- Una quarta conseguenza riguarda il **diverso significato che per larga parte delle istituzioni pubbliche assumono i ricavi**, considerando che spesso essi sono dei trasferimenti e non il corrispettivo pagato dagli utenti. Dato che le analisi di ricavi e costi non sono significative si opta per un'**analisi basata sulla comparazione di costi**, ma in questo modo si rischia di **privilegiare le alternative caratterizzate da costi minori**, che però non sono necessariamente quelle che presentano un miglior rapporto unità/costi.

3. La formalizzazione dell'attività amministrativa

- L'attribuzione di **poteri sovraordinati** alle istituzioni pubbliche e la necessità di **sistemi di controllo del loro operato** diversi da quelli di mercato sono le due motivazioni di fondo da cui nasce un'ulteriore specificità: quella della formalizzazione dell'attività amministrativa.
- Quest'ultima 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.
- La formalizzazione riguarda:
 - La **definizione degli organi** che hanno il potere di operare in base **all'attribuzione di competenze**, (es. il passaporto viene emesso dalla questura)
 - Le **modalità dello svolgimento delle operazioni tecnico-economiche** (es. pubblicazione avviso pubblico)
 - La **definizione dei tempi** di svolgimento dell'attività (es. scadenze per presentazione di richieste di contributi ed incentivi)
 - La **concretizzazione delle decisioni** a rilevanza esterna in un **atto formale** (es. ordinanza del sindaco)
 - La **definizione** di alcuni **elementi** che devono essere esplicitamente **presenti nell'atto formale**. (es. il riferimento normativo)
- Nell'istituzione pubblica **la forma assume rilevanza di sostanza** in quanto si presuppone che la presenza di meccanismi o procedure formali rappresenti uno strumento di **tutela degli interessi collettivi**.
- Secondo una prospettiva di management pubblico è importante evidenziare alcune conseguenze della formalizzazione dell'attività amministrativa:
 - **L'enfasi data al momento decisionale tramite un atto formale lo cristallizza** e lo separa dal complesso processo che caratterizza l'attività gestionale o operativa; ciò porta ad una **perdita di efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa**, in quanto questa è per sua natura **dinamica e in divenire** a seconda delle informazioni disponibili e sopraggiunte
 - La **tutela dei diritti e degli interessi viene demandata più alla correttezza formale degli atti che non alla qualità delle decisioni**; la correttezza formale viene assunta quale parametro di funzionalità



dell'amministrazione quando, al contrario, dietro atti formalmente corretti possono celarsi gravi inefficienze

- **Il rispetto della forma è principalmente coerente con la tutela di diritti più che con le condizioni di funzionalità dell'azienda:** le istituzioni pubbliche nascono per garantire e limitare i poteri sovraordinati sui cittadini e la tutela degli interessi esterni è considerata prioritaria; la funzionalità aziendale, ovvero la capacità di produrre beni e servizi quantitativamente e qualitativamente corrispondenti ai bisogni, è vista come secondaria (secondo la logica della formalizzazione degli atti) benché sia indispensabile per consentire una reale tutela degli interessi e dei diritti di tutti i componenti della comunità stessa.
- **Peso eccessivo della burocrazia** sulle imprese e sulle attività economiche.

- La tendenza generale in diversi paesi è quindi di **ridurre la formalizzazione dei processi amministrativi**, soprattutto in ambiti in cui gli effetti sulla funzionalità possono essere molto pesanti.
- In Italia questa tendenza non appare ancora ben delineata: a fronte di continui richiami alla necessità di ridurre il grado di burocratizzazione del lavoro si assiste parallelamente al mantenimento o all'estensione di controlli ex ante – e all'indebolimento di quelli qualitativi ex post – per garantire legalità, lotta alla corruzione e controllo della spesa pubblica.

4. Ritmi politico-istituzionali e ritmi della gestione

- Il modello legale determina le regole di funzionamento del modello politico, le quali condizionano i ritmi di gestione delle istituzioni pubbliche.
- In sostanza, i comportamenti indotti dai tempi e dai **ritmi politico-istituzionali hanno conseguenze rilevanti sui tempi e ritmi della gestione**
- A causa di un effetto di miopia degli individui, che porta a dare maggior peso a fatti temporaneamente recenti piuttosto che lontani, **le istituzioni risentono dei cicli politici**, che tendono a favorire interventi per far crescere la soddisfazione dei bisogni e di conseguenza la spesa pubblica nei periodi prelettorali.
- Il sistema di regole imposto per evitare che l'amministrazione possa essere sfruttata per la ricerca di consenso da parte della politica definisce spesso **vincoli per attività e iniziative in periodi prelettorali**, con effetti distorsivi sulla funzionalità amministrativa;
- Le scadenze elettorali creano un profilo temporale (4-5 anni) che è spesso il termine a cui il sistema politico assegna un significato per la **raccolta del consenso**.

5. L'importanza dell'«effetto annuncio»

- La capacità di acquisire il consenso dall'ambiente esterno è condizione di vita duratura per qualsiasi azienda.
- Per le istituzioni pubbliche, la dinamica del consenso appare fortemente influenzata dal cosiddetto “effetto annuncio”, ossia dalle **attese che si generano a seguito della presentazione di programmi, intenzioni, promesse nei confronti dei portatori dei differenti interessi sociali**.
- Innanzitutto, esso tende a **favorire l'insoddisfazione in merito ai risultati conseguiti dalle istituzioni pubbliche**. Infatti, se per acquisire il consenso le forze politiche alzano il livello delle aspettative, inevitabilmente la qualità di servizi pubblici effettivi e, in generale, la qualità delle risposte alle esigenze della comunità saranno inferiori alle attese e ciò causerà insoddisfazione anche nel caso di oggettivi miglioramenti.
- In secondo luogo, nel caso di processi di cambiamento caratterizzati da un'elevata complessità sul piano tecnico e organizzativo, l'informazione preventiva **arriva anche ai detentori di interessi (legittimi o illegittimi) che**



sono minacciati dai cambiamenti preannunciati. Tali interessi contrari al cambiamento possono così organizzarsi e porre in atto **azioni per ostacolarlo.**

- In sintesi, si può affermare che l'effetto annuncio è una caratteristica strutturale della gestione pubblica e che un'eccessiva enfasi su tale effetto è tipica di una logica e di una cultura politica di tipo **populistico.**

3. I SISTEMI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

- Analizziamo ora alcuni esempi di istituzioni pubbliche più rilevanti e individueremo come le caratteristiche fondamentali delle istituzioni pubbliche si manifestano
- Partiremo dalla più *alta* istituzione pubblica (l'ONU) fino a raggiungere quella più *locale* (il Comune)
- Un primo elemento distintivo delle IP, che vale la pena ricordare, è la **complessità e ampiezza degli obiettivi (mission)**; questi sono ampi complessi rispetto a quattro dimensioni:
 - Territorio
 - Popolazione
 - Ambiti di intervento
 - Funzioni

L'organizzazione delle Nazioni Unite

- L'organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), a cui aderiscono 193 Stati sovrani, è la più grande organizzazione intergovernativa al mondo. Fondata subito dopo la Seconda guerra mondiale, con l'entrata in vigore dello Statuto delle Nazioni Unite, persegue lo scopo di promuovere e mantenere la sicurezza mondiale e la pace internazionale.
- Un primo elemento distintivo delle istituzioni pubbliche è dato dalla **complessità e dall'ampiezza** degli obiettivi (**la mission**), in particolare rispetto a quattro ambiti: territorio e popolazione di riferimento; ambiti di intervento; funzioni.
- A differenza di una azienda sul mercato, **l'ONU agisce in tutti i suoi Paesi membri** e ha come **target tutta la popolazione** (non segmenta il mercato tra aventi diritto e non aventi diritto). Inoltre, gli **obiettivi** dell'ONU sono **molteplici e spaziano tra vari settori** (povertà, salute, istruzione...), dividendo i suoi obiettivi in programmi specifici curati da diverse agenzie.
- Tutte queste funzioni, tuttavia, **non sono supportate da altrettante risorse finanziarie**; perciò, spesso le IP risultano svantaggiate.

Struttura di governo asimmetrica e la teoria della *path dependence*

- L'ONU è composto da cinque organi principali:
 - **L'Assemblea Generale e il Consiglio di Sicurezza**
 - Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza hanno **un ruolo politico.**
 - L'Assemblea Generale è composta da tutti i Paesi aderenti all'ONU, ed è l'unico organo a rappresentanza universale: ogni Paese ha un voto indipendentemente dalle dimensioni, per perseguire un'uguaglianza politica formale.
 - Il Consiglio di Sicurezza è composto da 15 membri, 5 permanenti e 10 non permanenti. Al primo gruppo appartengono Cina, Francia, Russia, Regno Unito e USA: essi hanno potere di veto sulle decisioni di adozione. Al secondo gruppo appartengono Paesi eletti a rotazione per due anni. Ha la funzione di mantenere la sicurezza e la pace internazionale.
 - **Il Consiglio economico e sociale e la Corte Internazionale di Giustizia**
 - Il Consiglio economico e sociale e la Corte di Giustizia perseguono **fini economici, sociali e giuridici**
 - **Il Segretariato**
 - È composto dalle **tecnostrutture** con i funzionari pubblici e svolge un ruolo **esecutivo**;
- La struttura di governance dell'ONU è **fortemente asimmetrica**, infatti è il Consiglio a detenere il vero potere di governo dell'istituzione; questo detiene quattro poteri di cui l'assemblea è priva:
 - Responsabilità al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale



- Possibilità di adottare sanzioni economiche
- Autorizzare l'intervento militare e le missioni di *peace-keeping*
- Adottare risoluzioni vincolanti e non semplici raccomandazioni
- L'analisi della struttura e delle premesse storiche mostra una caratteristica tipica delle IP: la **path dependence**. Secondo questa teoria, **un insieme di decisioni o una situazione di equilibrio che si affronta in un dato periodo è legata a un insieme di decisioni compiute in passato, anche laddove dette circostanze non siano più rilevanti**; ciò sottolinea quanto gli accadimenti passati vincolino i processi di cambiamento. (ad esempio, i membri permanenti del Consiglio ONU sono i vincitori della Seconda Guerra Mondiale).

L'Unione Europea

- L'UE è una organizzazione sovranazionale che comprende 27 Paesi membri. Creata dopo la Seconda Guerra Mondiale con lo scopo di promuovere la cooperazione economica, ad oggi si occupa di svariati temi che spaziano dall'ambiente all'educazione. L'UE è composta da sette istituzioni principali:
 - Il **Parlamento Europeo** è composto da un numero di **deputati** proporzionale alla popolazione del Paese membro, **eletti ogni cinque anni** a suffragio universale. Esercita, insieme al consiglio dell'UE, la **funzione legislativa**, decide in merito agli accordi internazionali, sugli allargamenti dell'unioni, elabora e approva il bilancio, esercita una funzione di controllo sulla Commissione
 - Il **Consiglio dell'Unione Europea** è composto dai **ministri competenti di ogni stato per la materia trattata**. Con la presidenza esercitata a rotazione da ogni Paese ogni sei mesi, detiene, con il Parlamento, la **funzione legislativa**
 - Il **Consiglio Europeo** è composto dai **capi di Stato o di Governo** per ogni paese, dal **Presidente della Commissione europea** e dall'**Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza**. Ha il compito di definire l'**orientamento politico generale** e delle priorità dell'UE; è guidato dal suo presidente (oggi Charles Michel, che rappresenta l'UE all'estero)
 - La **Commissione Europea** è costituita da un gruppo di **27 commissari** (uno per Paese) sotto la direzione del **Presidente** (oggi Ursula Von der Layen), svolge la **funzione esecutiva** dell'UE. È suddiviso in settori noti come **direzioni generali**, detiene il **potere esecutivo** ed è l'unica istituzione che ha il **potere di iniziativa legislativa**
 - **Corte di Giustizia** si occupa di applicare e far rispettare il diritto dell'Unione europea
 - **Banca Centrale** si occupa di coordinare la politica monetaria a livello internazionale di tutti e 27 gli stati membri
 - **Corte dei conti** si occupa della raccolta e dell'utilizzo dei fondi UE

Un deficit democratico? I problemi dell'Europa di oggi

- Secondo alcuni studiosi, le **organizzazioni internazionali**, avendo territori di riferimento di ragguardevoli dimensioni, sono **intrinsecamente incapaci di supportare pratiche democratiche di deliberazione e decisione**.
- Gli studiosi che sostengono l'esistenza di un **deficit democratico nell'UE** individuano tre principali ragioni:
 - La configurazione dell'UE avrebbe **svincolato il ruolo esecutivo dei governi** da qualsiasi **azione di controllo dei parlamenti nazionali**; infatti, se a livello domestico il Parlamento funge da cinghia di trasmissione tra le volontà dei cittadini e le decisioni dell'esecutivo, a livello UE il medesimo potere esecutivo non prevede il medesimo controllo
 - Il **Parlamento europeo è troppo debole**, svolge un ruolo meno rilevanti rispetto, ad esempio, al Consiglio Europeo: questo, infatti, non detiene il potere di iniziativa legislativa (in mano alla Commissione) né svolge un ruolo primario nella nomina dei membri della Commissione (pur detenendo un potere di veto)
 - **Scarsa importanza delle elezioni europee**: pur esistendoci le elezioni del Parlamento Europeo, queste vengono viste solo come elezioni di seconda categoria.



- La complessa dialettica sulla governance europea dimostra la difficoltà di definire confini e identità di una comunità che trascende i confini nazionali: tale **incertezza** si estende a **livello politico** come a livello **identitario** e **comunitario**; la mancanza di un diffuso sentiment europeo porta con sé un'intrinseca difficoltà alla creazione di un'identità europea con una ricaduta, anche e soprattutto, sulla possibilità di redistribuzione delle risorse

Lo Stato italiano

- Lo Stato italiano è, insieme alle regioni, province, città metropolitane e comuni (art. 114), un **ente territoriale della Repubblica**. Come in tutte le forme di moderna democrazia, vige una rigida **separazione dei poteri**:
 - La **funzione legislativa** spetta al **Parlamento**
 - La **funzione giudiziaria** spetta alla **Magistratura**.
 - La **funzione esecutiva** al **Governo**
 - Il Governo è composto dai ministri, dal **Presidente del Consiglio dei ministri** e dai **sottosegretari**.
 - Il **Consiglio dei ministri** determina le politiche generali di governo e l'indirizzo generale dell'azione amministrativa.
 - I **ministri** sono figure politiche che concentrano il loro operato su una determinata materia e sono responsabili di uno specifico **ministero**, complesse **strutture amministrative**.
 - La struttura amministrativa è costituita da un sistema di **dipendenti pubblici** specializzati, distribuiti territorialmente in tutto il paese e dotati di precise **tecnostrutture** e **infrastrutture**
 - Ad ogni ministero si associa, in genere, una struttura amministrativa; tuttavia, la presenza di esigenze politiche varie e dinamiche ha portato alla necessità di dare origine a ministri che non trovano corrispondenza in alcun ministero
 - In particolare, distinguiamo:
 - **Ministri con portafoglio**: sono posti al vertice di ministeri strutturati e stabili, con una struttura amministrativa articolata e complessa
 - **Ministri senza portafoglio**: hanno deleghe prevalentemente politiche e presentano una struttura amministrativa minima
 - Non esiste un numero preciso di ministri; ogni ministro viene proposto dal PdC e nominato dal PdR

Le regioni

- Le regioni italiane sono 20, di cui 15 a statuto ordinario e 5 a statuto speciale. La **funzione legislativa** spetta al **Consiglio Regionale**, presieduto dal **Presidente del Consiglio Regionale**, mentre il **potere esecutivo** è affidato alla **Giunta Regionale**.
- Le regioni italiane sono caratterizzate da un **elevato livello di eterogeneità**: tale caratteristica, storicamente riconosciuta e oggetto di numerose indagini internazionali, **riguarda quasi tutte le tipologie di variabili** (demografiche, geografiche, finanziarie, di risultato) Tale disparità non riguarda solo le misure sopracitate, ma estende il suo effetto in ambiti come la sanità, l'ambiente, il lavoro.
- Vivo e aspro è il dibattito tra centralizzazione e decentralizzazione e quale sia il livello ottimale dei due. A favore di un forte livello di **centralizzazione** vi sono due principali motivi:
 - In primo luogo, i **costi di coordinamento** che si dovrebbero sostenere fra Stato e Regioni sarebbero troppo elevati.
 - In secondo luogo, alcuni servizi pubblici, richiedendo **economie di scala** e creando esternalità tra regioni, richiedono l'intervento statale.
- A favore di un alto livello di **decentralizzazione**, abbiamo due tesi:



- I livelli territoriali più bassi hanno maggiore **capacità di risposta efficace ai bisogni eterogenei locali**.
- Inoltre, gli amministratori locali hanno una **maggiore capacità di raccogliere e processare le informazioni locali**.
- La scelta di un **livello ottimale** dipende unicamente dal **contesto** analizzato caso per caso

I comuni

- I comuni sono il **più piccolo ente territoriale** previsto dalla Costituzione italiana. L'organizzazione amministrativa è composta da tre organi:
 - **Consiglio comunale**: è un'assemblea elettiva con ruolo di indirizzo politico e controllo
 - **Giunta comunale**: le è affidato il potere esecutivo ed è composta da Sindaco e assessori. Sotto il profilo amministrativo è fondamentale la figura del Segretario Comunale., vertice del livello amministrativo nei comuni con meno di 100.000 abitanti; sopra tale soglia, viene nominato un direttore generale di fiducia
 - **Sindaco**.
- I **comuni più grandi** svolgono spesso anche un **ruolo assimilabile a quello dell'azienda capogruppo**. Un gruppo è un sistema di aziende dotate formalmente di autonomia giuridica, ma di fatto governate, più o meno intensamente, da un unico soggetto economico di gruppo.
- I gruppi pubblici si originano per due ragioni:
 - Sono l'esito di **spinte di decentramento** dei grandi aggregati pubblici
 - Rappresentano il tentativo di costituire dei *quasi mercati* per favorire la concorrenza.
- Con il **processo di aziendalizzazione e liberalizzazione** iniziato negli anni '90, la maggior parte delle aziende che prima erano municipalizzate vennero trasformate in società per azioni e dotate di piena autonomia, sotto il profilo sia strategico sia attuativo.
- I **comuni** hanno quindi preso la forma di azienda capogruppo, controllando sia le aziende pubbliche che le agenzie. Il loro compito principale diventa quindi quello di **controllo e regolamentazione** al fine di garantire l'erogazione di servizi consoni: nel caso del Comune di Milano, questo controlla una **serie aziende che, pur avendo una forma giuridica privata, svolgono un ruolo rilevante nella realizzazione di alcune funzioni fondamentali per il comune** (ATM, SEA, AMSA-A2A, Milano Ristorazione)

Il Servizio Sanitario Nazionale

- Il servizio sanitario nazionale (SSN) ha il compito di **tutelare il diritto alla salute**, così come sancito dall'art. 32
- Nella maggior parte dei Paesi europei il **diritto alla salute** è considerato **prerogativa statale**, mentre in Stati, come gli USA, è considerato un **bene di mercato**.
- Le diverse nazioni registrano forte variabilità nel livello di risorse dedicate alla copertura dei bisogni sanitari. Il settore sanitario occupa in media circa il 10% delle risorse e della forza lavoro delle Nazioni.
- Esistono diverse architetture istituzionali per organizzare i sistemi sanitari, che si possono classificare in tre archetipi:
 - I **sistemi mutualistici** (modelli **Bismarck**)
 - Nei sistemi mutualistici i cittadini sono **obbligatoriamente iscritti** a una **assicurazione sociale** regolata dallo Stato e i contributi vengono pagati in proporzione al reddito.
 - Le strutture eroganti sono in parte pubbliche e afferiscono ad enti locali e in parte private, di norma non-profit.
 - I **sistemi sanitari nazionali** (modelli **Beveridge**)
 - Nei Sistemi Sanitari Nazionali (Italia, ad esempio) il finanziamento avviene tramite la **tassazione generale**, quindi con sistemi contributivi di natura progressiva al reddito.
 - Gli **erogatori** sono prevalentemente **pubblici** e controllati centralmente dallo Stato o dalle Regioni; esistono anche numerosi istituti sanitari privati (anche convenzionati SSN)



- Il **SSN italiano** si trova tra i primi posti al mondo grazie ai suoi buoni livelli di **appropriatezza, equità e buona efficacia** a fronte di una **spesa contenuta**. Nato nel 1978, è finanziato per circa 115 miliardi di euro annui e ha i conti in pareggio dal 2012.
- Ha un'**architettura istituzionale decentrata** in cui buona parte delle **prerogative di governo sono assegnate alle regioni**, nel cui bilancio la spesa sanitaria incide tra il 70-80% del totale.
- Il Fondo sanitario nazionale viene suddiviso dalla Conferenza Stato-Regioni tra le regioni in funzione del loro numero di abitanti, calcolando una quota capitaria per residente.
- I **sistemi assicurativi privati** integrati da assicurazioni pubbliche per anziani ed indigenti (Medicare e Medicaid).

I dipendenti pubblici: chi e dove sono?

- I dipendenti pubblici sono **l'insieme dei lavoratori dipendenti che lavorano presso le amministrazioni pubbliche italiane**. I dipendenti della pubblica amministrazione sono distribuiti fortemente in tutto il territorio italiano.
- È possibile distinguere due categorie (prendendo ad esempio il Ministero dell'Interno):
 - Gli **uffici centrali**
 - Sono situati a Roma e includono l'insieme delle nomine politiche compiute dal ministro e dal Governo (sottosegretari, uffici di diretta collaborazione e consiglieri) più cinque Dipartimenti:
 - Dipartimento per gli affari interni e territoriali;
 - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
 - Dipartimento di Pubblica Sicurezza;
 - Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile;
 - Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione e per le risorse strumentali e finanziarie.
 - Gli **uffici territoriali** (o periferici)
 - Gli uffici territoriali, posti sotto la guida del ministro o dei capi Dipartimento, sono:
 - Le prefetture, a cui sono attribuite tutte le funzioni statali a livello periferico;
 - Le questure, che assicurano il mantenimento dell'ordine pubbliche;
 - Le direzioni generali;
 - I comandi dei vigili del fuoco.
- La maggioranza dei dipendenti della pubblica amministrazione è costituita dai lavoratori del mondo della scuola, del SSN, delle regioni e autonomie locali. Tali categorie, che rientrano tra i **street-level bureaucrat**, si caratterizzano per lavorare a **diretto contatto con i cittadini**, e quindi rendono la distribuzione dei dipendenti pubblici fra le Regioni ancora più uniforme.
- Ne consegue che solo il 12% circa dei pubblici impiegati sia collocato a Roma; la restante parte ha sede negli uffici territoriali.

4. LE TEORIE SULLE ISTITUZIONI PUBBLICHE: LA BUROCRAZIA, IL NEW PUBLIC MANAGEMENT E LA GOVERNANCE 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

L'affermarsi della burocrazia: Max Weber, Woodrow Wilson e Frederick Taylor

- Il primo scienziato sociale che ha analizzato in maniera esaustiva l'amministrazione moderna, **Max Weber (1864-1920)**, delinea il modello ideal-tipico della **burocrazia**, la cui ascesa è legata all'affermarsi della democrazia di massa e del capitalismo industriale.
- Weber definisce il **potere** come la **possibilità per specifici comandi di trovare obbedienza presso un gruppo di individui** e ne individua tre forme specifiche:
 - Il **potere carismatico**, che si serve di un apparato amministrativo rudimentale, caratterizzato da forme di coordinamento molto semplici e informali e centrato sulle capacità “seducenti e persuasive” di un singolo individuo (es. sfera religiosa)
 - Il **potere tradizionale**, tipico dell'era precapitalistica e feudale, che utilizza come apparato amministrativo la nobiltà, sulla quale un sovrano esercita potere illimitato (es. feudalesimo)
 - Il **potere legale**, che si basa sul principio di equità e imparzialità della legge e si avvale di un apparato amministrativo, la burocrazia, funzionale all'applicazione delle leggi, alle quali, anche chi detiene il potere deve sottostare (es. regole razionali, codificate e universali, non arbitrarie)
- Proprio la **sfera legale** è quella a cui Weber pone maggiore attenzione nel definire il **modello burocratico** in cui è presente. In particolare:
 - La **divisione del lavoro** rigidamente determinata da **norme e regolamenti**
 - La **gerarchia** degli uffici
 - La **definizione** preventiva di tutti gli **incarichi**
 - La gestione degli uffici basata sull'**archiviazione di documenti scritti**
 - La **preparazione specializzata** del funzionario
 - La **durata vitalizia** dell'incarico di funzionario per evitare ricatti o influenze esterne
 - Selezione del funzionario sulle basi di **concorsi pubblici**
 - Un sistema di carriera del funzionario basata su **criteri oggettivi e prove formali** per gli avanzamenti di carriera
 - Il dovere di **fedeltà** all'ufficio
 - Il **prestigio** di ceto o di uno di status sociale elevato (**Civil Servant**)
- Per Weber la burocrazia svolge la funzione di **collegare autorità legale e gradi inferiori dell'organizzazione nell'ambito di norme positive e al di fuori di interessi privati o particolari**.
- La burocrazia necessita di regole generali e vincolanti per tutti, rappresentando una garanzia per l'equilibrio dei poteri. La razionalità della burocrazia risiede proprio:
 - Nella **rigida definizione di diritti e doveri** e nella **gerarchia**, dovrebbe permettere una **maggiore rapidità di risposta** grazie a regole e procedure meccaniche certe
 - Nell'utilizzo di **regole scritte e rigide**, che assicura **precisione, uniformità, prevedibilità** e, soprattutto, **coordinamento**
 - Nella divisione del lavoro che consentirebbe **economie di specializzazione**
- Un altro studioso, (divenuto presidente USA), **Woodrow Wilson (1856-1924)**, ha approfondito il **legame tra amministrazione e politici** e come il modello tradizionale burocratico si lega a questa tematica.
- Secondo Wilson, i **politici sono incaricati di fissare gli obiettivi delle istituzioni pubbliche senza interferire nell'attività amministrativa**.
 - Secondo lui **l'amministrazione deve rimanere al di fuori della sfera politica**: i politici sono incaricati di fissare gli obiettivi delle istituzioni pubbliche senza interferire nell'attività degli uffici, i quali detengono la piena responsabilità dell'esecuzione e della gestione.
 - Le **tecnostrutture eseguono** gli indirizzi osservando in modo dettagliato e sistematico il diritto pubblico e le sue procedure.



- La **burocrazia** deve intendersi come un **sistema neutrale, permettente e meritocratico**, estraneo sia alla politica sia alla definizione delle politiche.
- A consolidare il modello burocratico tradizionale ha contribuito anche l'elaborazione di **Frederick Taylor (1856-1915)**, che considera per il settore privato e basata sul concetto di **scientific management**.
 - Secondo questo approccio, la **standardizzazione** del lavoro, ma anche la sua **segmentazione**, implicava l'**individuazione della one best way** nello svolgimento delle attività.
 - La sua teoria fu ampiamente impiegata nel management pubblico, in quanto il modello burocratico stesso ben si adattava al modello del management scientifico (es.: redazione di manuali universalmente applicabili)
- Un riassunto delle tre teorie è dato da un'osservazione di **Hughes**: egli riconosce che le tre teorie di Wilson, Taylor e Weber hanno permesso di aumentare l'efficienza la quale ha come grande vantaggio l'**impersonalità**: secondo lui, infatti, separando l'amministrazione dalla politica, il governo riesce a perseguire scelte eque anche nella loro realizzazione.
- La **razionalità**, la **neutralità** e l'**equità** sono fondamentali per le istituzioni pubbliche, perché esercitano poteri sovraordinati, sui cittadini e sulle imprese, non mitigati da scambi di mercato.

Le critiche al modello burocratico

- Pur avendo posto importanti principi, il modello burocratico, a causa di disfunzioni organizzative e limiti di funzionamento, ha portato a performance spesso insoddisfacenti e la **sua applicazione tout court porta alla perdita di efficienza ed efficacia delle IP**
- Critiche al modello burocratico furono mosse, per primo, nel 1949 da **Merton** secondo il quale:
 - Fisiologicamente esistono delle **funzioni latenti** - conseguenze non intenzionali (spesso non consapevoli o non ammesse esplicitamente) - di un processo, di una istituzione, di una norma
 - Questi **effetti inattesi e non voluti**, se trattati con un modello burocratico razionale che dovrebbe offrire ai cittadini un'amministrazione efficiente, oggettiva ed equa, portano a:
 - **Incapacità di adattarsi al nuovo**
 - **Ritualismo** burocratico (orientamento alla procedura e non alla missione)
 - **Difesa di interessi costituiti** (dei policy maker o dei burocrati)
- Un altro illustre critico fu **Gouldner (1954)**:
 - La burocrazia *non* è uno strumento *super-partes* al servizio di un'autorità impersonale (Weber) ma è **lo strumento di chi detiene il potere**
 - Esisterebbe, inoltre, una **contraddizione** insanabile tra **principi di disciplina** relativi agli aspetti formali dell'organizzazione burocratica, e **di competenza**, ossia la responsabilità, l'interazione e l'adattamento all'ambiente, la legittimazione dal basso
 - Il modello burocratico non è generalizzabile. La **pluralità** dei modelli organizzativi **persiste anche all'interno del paradigma burocratico**, per cui individuare un modello burocratico unico non rappresenterebbe la realtà
- Infine, ulteriori critiche furono mosse da **Crozier (1964)**:
 - Le organizzazioni burocratiche **non possono agire in modo adattivo**, o «correggersi», a causa della loro intrinseca **logica costitutiva** (principio di azione costruito ex ante senza analizzare il contesto di riferimento, basato sull'applicazione delle norme)
 - Ciò conduce a continui **processi di normazione** ma **senza effetti di adattamento** significativi
 - Si ha un notevole impiego di risorse ed energie nelle **lotte interne**, trasversali e verticali, per la conservazione dei **margini di discrezionalità di ciascuno**
 - Ne derivano tre criticità:
 - **Controllo politico** sull'amministrazione per cercare di regolarne i conflitti tra le tecnostutture
 - Individuazione della **one best way** per dare certezze, che però **limita** la ricerca di **soluzioni innovative** o flessibili
 - **Eccesso di formalizzazione dell'attività amministrativa**, che genera la cultura della capillare previsione dell'errore formale nella procedura ex ante



invece che l'orientamento all'outcome finale ex-post (la PA si concentra eccessivamente sulla formalità rispetto all'effettiva esigenza dei cittadini)

- In ogni caso, **nessuna grande istituzione può funzionare senza qualche regola burocratica** (es. le Università necessitano di regole e procedure per application, selezioni, iscrizioni, esami): il **modello burocratico** persiste tutt'oggi ed è presente tanto in PA che in istituzioni private
 - Così, molte 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 sovraordinati** (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 **contemperata** con il **modello politico** e con il **modello economico-aziendale**

L'evoluzione del ruolo delle istituzioni pubbliche e l'emergere di nuovi approcci

- Alla concezione tradizionale dello Stato come attore *super partes* con il ruolo di far applicare le leggi approvate dai rappresentanti eletti dai cittadini (**Stato dei diritti formali**), si è affiancato un ruolo forte nello svolgimento di attività di produzione di beni e servizi (**Welfare State**)
- Il consolidamento dello **Stato come imprenditore** ha portato all'affermazione di una terza fase detta **Stato dei servizi**, nel quale lo Stato, divenuto *imprenditore*, si è concentrato sulla produzione di beni e servizi ad opera delle stesse IP
 - Nei tre periodi sopra citati (Stato dei diritti formali, Welfare State e Stato dei servizi) il paradigma di riferimento è rimasto il **modello burocratico**
- Le **istanze di diminuzione della pressione fiscale** e, più in generale, **dell'ingerenza dello Stato**, si sono tradotte in una quarta fase. Questa si è suddivisa in due filoni:
 - Il **New Public Management** basato su un **modello organizzativo aziendale**
 - La **governance** basato su una **rete di aziende** di supporto

New Public Management (NPM)

- Tra le teorie che hanno portato alla richiesta di riduzione del ruolo statale e dell'approdo a nuove forme di interazione tra Stato e Cittadini e che hanno permesso lo sviluppo del NPM annoveriamo:
 - La **teoria economica neoclassica** sostiene il primato dei mercati, che assicurano la libertà di scelta, a differenza della burocrazia, basata invece sul potere coercitivo.
 - La **teoria della public choice** è un filone delle teorie che hanno applicato la microeconomia all'analisi delle scelte economiche e sociali.
 - I **dipendenti pubblici** sono motivati dal **perseguimento dei propri interessi** e non da quello comune e non ci sarebbero sufficienti leve per impedire questo comportamento.
 - La teoria propone di **massimizzare** la dimensione e le attività del **settore privato**, minimizzando l'intervento pubblico, oppure di introdurre **logiche di quasi mercato**, ovvero l'applicazione dei modelli di mercato al settore pubblico, mettendo intatta la gratuità dei servizi.
 - Infine, la **teoria del principal/agent**, ha analizzato la possibile divergenza di obiettivi tra manager (agent) e l'azionista (principal).
 - Obiettivo di questo filone è definire meccanismi di controllo e governo, mettendo a punto **schemi di incentivazione** per i manager che allineino i loro obiettivi a quelli degli azionisti.
 - Nel settore pubblico però gli **stakeholder** sono di fatto rappresentanti della collettività o da gruppi di cittadini con interessi che **possono essere anche contrastanti**.
 - Per questa ragione il **ridimensionamento dello Stato** a favore del settore privato è da preferirsi, poiché permetterebbe di **utilizzare i sistemi di monitoraggio tra principal e agent**



- Tra gli sviluppi reali 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
 - Il suo **raggio d'azione**, considerato troppo ampio e pervasivo
 - **Mediocrità e inefficienza** dei servizi pubblici, determinate principalmente da metodi di gestione del governo secondo un approccio burocratico
- Come conseguenza del filone di pensiero neoclassico vanno ricordate le azioni di **downsizing** degli apparati pubblici e di **privatizzazione**, grazie alle quali ogni servizio che poteva essere privatizzato venne venduto (**pura**) o dato in gestione (**contracting-out**) a fornitori privati.
- Le conseguenze della teoria della Public Choice hanno inciso sulla **riorganizzazione e sulle modalità di gestione dei servizi**, conferendo maggiore importanza a:
 - Raggiungimento dei **risultati e responsabilità** personale dei **manager**;
 - Maggiore **flessibilità** delle strutture organizzative;
 - **Decentramento delle responsabilità** alle singole unità operative;
 - Introduzione di **logiche competitive** all'interno del settore pubblico;
 - Individuazione dei risultati complessivi e dei contributi dei singoli tramite **valutazione delle performance**
 - Riconoscimento della necessità di allineamento tra vertici politici e amministrativi e superamento dell'aspettativa di un comportamento neutrale e bipartisan dei dirigenti pubblici, tramite il ritorno allo **spoil system** (ovvero, la scelta fiduciaria dei manager da parte del vertice politico)
- Un terzo insieme di interventi, figlio della teoria principal/agent, ha introdotto i **sistemi di gestione mutuati da imprese private for-profit**, ad esempio:
 - I sistemi di gestione della qualità;
 - I sistemi di gestione del personale;
 - I sistemi di programmazione e controllo.

Le critiche al New Public Management

- Un primo filone di critiche contesta come il modello si basi su **teorie economiche**, spesso fondate su ipotesi **irrealistiche**. Inoltre, viene messa in discussione anche la scelta di basarsi principalmente sulla tradizione dell'**economicità neoclassica**, mentre sono state ignorate altre tradizioni che prevedono e incoraggiano un maggiore intervento dello Stato.
- Un secondo filone si focalizza sui problemi che emergono nell'**applicare approcci standardizzati al contesto pubblico**, che portano alla replicazione del taylorismo
- Pollitt sostiene che le **teorie economiche** che possono risultare valide quando applicate al settore privato, **nel pubblico invece perdono di significato**, in quanto la relazione fornitore-consumatore è assai diversa da quella IP-cittadino.
- Altri autori sottolineano che l'allineamento tra proprietà e management (*spoil system*) porterebbe ad una **ri-politicizzazione del servizio pubblico**, tenuto nettamente separato dalla sfera politica nel modello tradizionale, basato sulla selezione fiduciaria.

Dal Government alla Governance

- Il superamento dello Stato dei Servizi ha portato, oltre alle riforme del NPM, alla nascita di un nuovo filone. **Mintzberg** affronta un aspetto fondamentale: l'applicazione del modello di business per gestire l'istituzione pubblica porterebbe a trattare i portatori di interesse come consumatori, cosa riduttiva, siccome gli individui sono utenti, cittadini e clienti.
- Il risultato delle sue riflessioni è rappresentato dall'emergere di un nuovo approccio, detto **Governance**, che subentra al modello di governo diretto.
- Mentre **Government** può essere inteso come **esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale**, il concetto di **Governance** è associato **all'esercizio dei poteri formali e/o informali con l'obiettivo di creare consenso attorno alle scelte pubbliche ed è caratterizzato dalla centralità delle interazioni con gli attori presenti a tutti i livelli e tenendo in considerazione l'ambiente economico-sociale esterno**



- Rhodes definisce Governance una **forma non gerarchica di governo in cui istituzioni pubbliche, imprese e istituzioni private partecipano alla definizione di realizzazione di politiche pubbliche.**
- L'approccio di governance alle decisioni pubbliche produrrebbe soluzioni più **efficaci** in quanto permetterebbe:
 - Di raccogliere e analizzare un **numero maggiore di informazioni**
 - Di tenere in **considerazione opinioni e valori diversi**
 - Di garantire una **maggiore adattabilità e flessibilità.**
- Borgonovi sottolinea come la possibilità di assumere logiche di governance non dipenda esclusivamente dalle modalità di esercizio dei poteri, ma piuttosto:
 - Dalla cultura politica e amministrativa diffusa presso la classe dirigente;
 - La suddivisione dei poteri e il livello di decentramento tra amministrazioni centrali e locali
 - La formalizzazione delle procedure e la rigidità delle normative sul pubblico impiego;
 - Le relazioni formali e informali tra IP e imprese private, la diffusione di partnership pubblico privato e la conoscenza reciproca da esse indotta, nonché la propensione alla responsabilità sociale di impresa del privato.
- Il concetto di Governance, in sintesi, rappresenta la **capacità di contemperare le esigenze di portatori di interesse diversi, giungendo a politiche e azioni ritenute reciprocamente vantaggiose o quantomeno accettabili.**
- Tra le possibili **modalità di governance** annoveriamo:
 - **La negoziazione diretta tra istituzioni pubbliche e imprese private**, tipicamente aggregate in gruppi di interesse, ad esempio le negoziazioni tra Stato, associazioni di imprese private e rappresentanti sindacale
 - **I policy network**, per l'implementazione di politiche pubbliche in settori specifici rappresentano un'altra possibilità, diffusa, in Europa soprattutto, nei settori delle telecomunicazioni, della salute, della ricerca;
 - **L'autoregolazione o autodisciplina delle imprese**, in base alla quale organizzazioni private svolgono funzioni che soddisfano l'interesse collettivo senza che lo Stato eserciti la propria tradizionale funzione *super partes* di "composizione di interessi contrastanti".
 - **La compartecipazione dei cittadini e delle associazioni alla definizione delle politiche/scelte pubbliche** come, ad esempio, nel caso del bilancio partecipato dei comuni
- Il modello di governance sembra offrire risposte più efficaci alle sfide e alla complessità dei fenomeni che le istituzioni pubbliche si trovano ad affrontare.
- 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.
 - Inoltre, 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.
 - 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**: per le organizzazioni sovranazionali e internazionali, il cui modello di riferimento è un paradigma non gerarchico basato sui network, 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 di appoggiarsi alle tecnostutture operative dei singoli stati nazionali.



5. LA STRATEGIA DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Il capitolo è completato dal Caso 2 – *Gli asili nido a Bimbotown*

Il posizionamento strategico delle istituzioni pubbliche

- Il **posizionamento strategico** può essere definito come la **collocazione dell'azienda nell'ambiente**, ossia il **rapporto con i mercati di sbocco ai quali si rivolge e quelli di acquisizione dei fattori produttivi**.
- La **strategia** comprende elementi come il **portafoglio di beni e servizi prodotti**, il **target di utenti privilegiato**, i **sistemi di finanziamento della produzione**.
- Questa definizione può essere valida anche per le istituzioni pubbliche, evidenziando però le differenti caratteristiche in termini di definizione dei target prioritari e le forme di finanziamento attraverso il sistema dei tributi. Per il **posizionamento strategico delle IP è cruciale la scelta dei valori e degli obiettivi di riferimento**.
- Dopo aver selezionato gli obiettivi è necessario individuare le **categorie o i gruppi dei soggetti economici e sociali** ai quali dare la priorità per i servizi erogati.
- Rispetto ad un'azienda privata, le **priorità di un'azienda pubblica**, in termini di strategia, sono:
 - Definire le condizioni idonee per 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 incompatibili con la sostenibilità della finanza pubblica;
 - **Orientamento al cittadino-utente-cliente: privilegiare** coloro che **hanno minore disponibilità di pagamento diretto** e la cui qualità della vita dipende dalle modalità di erogazione dei servizi pubblici gratuiti o a tariffe ridotte.
- 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.
- Le due prospettive più importanti quando si tratta di spazio e posizionamento strategico sono:
 - **Budget**
 - **Bisogni**
- Entrambi gli elementi provengono dai cittadini che finanziano le PA e definiscono le esigenze
- **La grande sfida della PA riguarda il soddisfacimento dei bisogni, eterogenei e potenzialmente infiniti, entro un limitato budget**
- Tuttavia, vi è sempre qualcuno che deve **rimanere all'esterno** dei bisogni soddisfatti dalla PA: questa, infatti, definisce le categorie di cittadini, sulla base di diversi elementi (reddito, motivi valoriali, favorire lo sviluppo economico), che possono o non possono accedere a quei determinati servizi
- La PA, mediante il **meccanismo della domanda**, rende i **bisogni disponibili ai cittadini** che si trasformano in utenti; ciò non è così semplice e scontato: i cittadini/utenti potrebbero non rendersi conto della necessità di fruire di un servizio (es.: tossico dipendente) e viceversa quando vi è un eccesso di domanda, anche da parte di coloro che non ne avrebbero diritto
- Il **budget** è costituito grazie ai cittadini mediante il **pagamento dei tributi**: tuttavia gli stessi utenti possono essere chiamati, mediante un **ulteriore pagamento** (es. ticket), a partecipare ad un ulteriore aumento del budget
- Il processo di definizione delle strategie potrebbe essere influenzato, oltre che dal budget e dai bisogni, anche da un **ambiente esterno di riferimento**, formato da cittadini, associazioni, parti sociali..., che introducono un ulteriore livello di complessità
- Si parla così di:
 - **Strategia**, con riferimento alle scelte da implementare secondo i driver del budget e dei bisogni
 - Cosa vuol dire realizzare la strategia della PA? Vuol dire sostanzialmente prendere decisioni in merito ad una serie di elementi:
 - **Portafoglio di servizi**: quali sono i servizi che si decide di erogare



- **Target:** quale tipo di utente si va a privilegiare
- **Forme di gestione:** il servizio, al di là di volerlo erogare, chi lo eroga e dove?
- **Sistema di finanziamento:** ricorro unicamente alle risorse pubbliche? Esistono delle tariffe? Variano in base a diversi driver o una tariffa unica
- **Posizionamento strategico** quando, oltre a tenere conto del budget e dei bisogni, si prende in considerazione tutto quel più complesso ambiente di riferimento che può influenzare tutte le decisioni della PA

Il posizionamento strategico come prerequisito per la definizione della strategia



- Il posizionamento strategico di un'istituzione pubblica può essere:
 - **Implicito/Inconsapevole** se deriva da scelte stratificate nel tempo a volte anche in modo contraddittorio rispetto alle quali non esiste un percorso razionale di analisi e discussione;
 - **Dichiarato** quando si fonda su scelte esplicite, argomentate e tra loro coordinate su dati e informazioni utili per analizzare e comprendere la natura dei bisogni;
 - **Intenzionale** qualora rispecchi la progettualità definita dal policy maker tecnico o politico ma, consapevolmente, non viene esplicitato per la sua impopolarità per alcune categorie di stakeholder (consapevolmente non dichiarato);
 - **Emergente/consapevole** se le dinamiche interne e relazionali hanno determinato situazioni di fatto non governabili dai vertici dell'organizzazione.
- Le aziende private e le istituzioni pubbliche sono caratterizzate da una **traiettoria storica di evoluzione (*path dependence theory*)** che permette loro di connotarsi secondo specifici valori, accumulare competenze e saperi, difficilmente sradicabili
- L'ambiente economico e sociale contribuisce alla modificazione del posizionamento strategico: infatti se vi è una tendenza alla stabilizzazione e alla riproduzione di decisioni e comportamenti, il dinamismo economico-sociale porta alla nascita di un'esigenza di **riposizionamento strategico**, poiché altrimenti vi sarebbe un distacco rispetto alla stessa natura dinamica dell'ambiente.

Lo spazio strategico delle istituzioni pubbliche

- Le istituzioni pubbliche hanno una **maggiore libertà nel posizionamento** strategico dato il continuo ampliarsi degli interessi collettivi, potenzialmente infiniti. Al contrario le **risorse a disposizione sono finite**: perciò bisogna specificare le priorità in termini di target, obiettivi e soluzioni da perseguire.
- Il **Paradosso del Welfare** teorizza che, all'aumentare dell'efficacia del sistema pubblico e del tasso di sviluppo economico-culturale della nazione, aumenta, parimenti, la capacità dello stesso di segnalare i bisogni non soddisfatti dalle istituzioni pubbliche, aumentando così lo spazio strategico delle IP



- La qualificazione della strategia è una decisione tipicamente politica ma che richiede una collaborazione da parte della struttura professionale.

I diversi approcci alla pianificazione strategica pubblica

- Fino agli anni Sessanta si tendeva a privilegiare l'autonomia della sfera politica, che doveva definire gli obiettivi e gli indirizzi di funzionamento, mentre le tecnostrutture dovevano eseguire gli indirizzi politici all'interno di assetti organizzativi, normativi e procedurali a elevata rigidità e stabilità.
- A partire dagli anni Sessanta sono aumentate le teorie e i dibattiti che hanno messo in evidenza l'importanza delle strategie pubbliche e l'elaborazione di **molteplici strumenti per la loro elaborazione e perseguimento**
- **Approccio razionale vs neoincrementale, globale o parziale**
 - La **pianificazione strategica** pubblica è considerata **razionale** laddove si assume che il posizionamento delle istituzioni sia globalmente modificabile, cambiandone radicalmente la postura con modifiche complessive e omnicomprensive.
 - L'**approccio** viene considerato **razionale** quando si pensa di poter interpretare e prevedere i fenomeni futuri, di determinare il posizionamento strategico necessario per rispondervi e di individuare le leve organizzative necessarie per attivare i cambiamenti richiesti dalla strategia.
 - Il modello, quindi, si basa su una **doppia razionalità**: da un lato analisi e interpretazione dei bisogni e programmazione delle risposte, dall'altro governo complessivo dell'ente.
 - All'opposto, l'**approccio neoincrementale** ritiene le istituzioni pubbliche sistemi ultra-complessi, che devono rispettare regole e principi, immerse in un significativo livello di dipendenza dagli schemi evolutivi del passato (*path dependence*). Vengono ritenuti quindi più utili degli **aggiustamenti al margine**, limitati in specifici settori e servizi, mantenendo un processo adattivo parziale ma continuo nel tempo. Si permette così all'istituzione di adattarsi a delle sue componenti organizzative variabili nel tempo. Il **processo di cambiamento è parziale ma continuo**.
- **Ambiente come variabile esogena vs endogena**
 - Le **istituzioni pubbliche** hanno come **mission la soluzione di problemi sociali complessi** ed hanno un grado di apertura all'ambiente elevato e intenso, richiedendo un continuo e costante adattamento e subendone tutti gli stimoli e le pressioni.
 - Se non fossero in grado di definire delle politiche idonee a seguire la dinamica dell'ambiente a cui si riferiscono verrebbero meno alle proprie finalità e perdono la legittimazione. Quindi devono sia saper regolare ed indirizzare la dinamica dell'ambiente socio-economico sia adattarsi velocemente alle dinamiche generate da fattori esterni. In questa prospettiva l'ambiente viene visto come una **variabile esogena**.
 - Secondo un'altra impostazione teorica l'elenco dei problemi più urgenti per una comunità viene dettata dall'amministrazione pubblica stessa e l'ambiente costituisce una **variabile endogena** dell'intero sistema. Le amministrazioni pubbliche assumono, secondo quest'ottica, il ruolo di **trasformatore sociale**, in quanto sono in grado di tradurre il **dibattito politico** sui valori e i principi della società in **scelte strategiche che condizionano la dinamica dell'ambiente**.
 - Quindi a seconda delle due diverse visioni sul rapporto con l'ambiente vi sono due concezioni contrapposte sulla strategia:
 - Nel primo caso prevale la **capacità di ascolto, analisi e interpretazione dell'ambiente**
 - Nel secondo caso prevale la **capacità di influenzarlo**.
 - In realtà, i due approcci rappresentano profezie che si auto-avverano: se una IP si pone con un atteggiamento passivo nei confronti degli stimoli ambientali, dovrà subirli e li percepirà e considererà sempre come esogeni; all'opposto, se una IP riesce a dettare l'agenda dei problemi, a influenzare alcune dinamiche sociali rilevanti, percepirà l'ambiente come una variabile, almeno parzialmente, endogena
 - **La relazione tra le istituzioni pubbliche e l'ambiente**



- **Visione weberiana tradizionale:**
 - Le relazioni tra i servizi garantiti dall'ente pubblico e l'ambiente esterno sono intense solo nella **fase iniziale** del processo, in cui gli organi istituzionali dialogano con gli stakeholder per interpretare i bisogni della popolazione e li traducono in scelte strategiche, e nella **fase valutativa finale**, in cui vengono valutate l'efficacia dei servizi e la soddisfazione del cliente.
 - Nella **fase di erogazione** invece l'istituzione deve **garantire neutralità** e rispetto delle procedure, evitando di essere influenzata da pressioni esterne, che possano generare favori o scelte arbitrarie. Manca, volutamente, un confronto intenso con l'ambiente in fase di erogazione, generando una mancanza di sensibilità rispetto alla traduzione delle strategie nelle specifiche decisioni gestionali
- **Approccio manageriale**
 - Propone una prospettiva per cui le relazioni tra le istituzioni e ambiente sono **bidirezionali e costantemente attive**, in tutte le fasi del processo (iniziale, erogazione, finale)
 - I concetti e gli strumenti di *service management* contribuiscono all'adeguamento reciproco delle relazioni e al miglioramento della capacità della risposta alle domande esterne.
 - Il raggiungimento dei target desiderati dipende più dalle leve del service management che non dalle strategie dichiarate.
 - Il **marketing e il service management** hanno una funzione attiva e propositiva nei confronti dei cittadini che cerca di sfruttare il contatto con l'utente per:
 - Renderlo consapevole delle strategie e politiche di erogazione;
 - Rendere l'utilizzo delle risorse più efficiente;
 - Conseguire una maggiore efficacia delle politiche.
- **Pianificazione strategica vs. management strategico**
 - Un approccio teorico considera la strategia come il risultato di un processo di pianificazione come costruzione di principi, regole e linee di indirizzo che devono lasciare alla gestione ordinaria il compito di governare l'azienda.
 - La **pianificazione strategica** deve definire i macro-indirizzi e gli obiettivi generali, programmando le allocazioni delle risorse negli anni, mentre la **gestione ordinaria** si occupa dello svolgimento delle attività correnti e quotidiane dell'azienda.
 - Questo tipo di approccio determina una **separazione logica tra la pianificazione (strategica) e la gestione (ordinaria)**, 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.
 - Un altro filone, cioè quello del **management strategico**, si fonda **sull'inscindibile unitarietà tra il processo di pianificazione e quello di implementazione**, rendendo così difficile distinguere tra il compito di indirizzo della politica da quello esecutivo dei dirigenti, essendo distinguibili solo logicamente.
- **Pianificazione delle istituzioni pubbliche vs. della società**
 - Il processo di pianificazione definito da un ente può avere ad oggetto:
 - **L'amministrazione stessa** intesa come soggetto giuridico (ente) e soggetto economico (azienda)
 - Il processo si concentra sullo **svolgimento delle funzioni istituzionali** o su quelle **scelte nell'ambito della propria autonomia**, sul **mix di utenti e servizi**, sulla **definizione delle forme della produzione**.
 - La pianificazione dell'ente-azienda si concentra sulla dimensione gestionale e organizzativa interna: essa presenta un grado di controllabilità e successo maggiori pur dovendo accettare un ambito di azione più circoscritto



- La **città e il territorio** in cui si estende la competenza amministrativa.
 - Il processo ha come risultato la **definizione della vocazione** della città e del territorio.
 - Il processo di pianificazione della città, intesa come territorio, influenza soggetti economici e sociali su cui si ha una minore forza di governo diretto (e, per questa ragione, minori probabilità di successo) ma con obiettivi più ampi e articolati
 - Infatti, mediante il piano strategico della città e del territorio si può porre vincoli e divieti ma non si può imporre obblighi ad agire.

Il processo di definizione del posizionamento strategico

- Il **processo di definizione del posizionamento strategico** segue diverse tappe:
 - **PROGRAMMA ELETTORALE:** deve essere abbastanza generico per poter ottenere un consenso politico ampio per un partito, un movimento, una coalizione
 - **PROGRAMMA DI GOVERNO:** cerca di operationalizzare il programma elettorale; può essere più o meno coerente e organico a seconda che le maggioranze siano relativamente omogenee o disomogenee
 - **STRATEGIA TECNICA DELL'AMMINISTRAZIONE:** il programma di governo è implementato a livello tecnico e gestionale; dovrebbe riguardare almeno la durata della legislatura
 - **POSIZIONAMENTO STRATEGICO DEI SINGOLI SERVIZI:** riguarda la concreta attuazione della strategia nei servizi; dipende dalla conoscenza dell'ambiente socioeconomico in cui opera l'amministrazione

Gli strumenti di pianificazione strategica delle istituzioni pubbliche

- Le istituzioni pubbliche si dotano di strumenti di pianificazione strategica approvati con cadenza regolare (di norma ogni 3-5 anni) che sono (gli esempi hanno a riguardo un *Comune*):
 - Di **natura generale:** insistono sull'intero portafoglio di attività dell'istituzione (ad esempio, il *Programma di mandato del Sindaco*, di norma presentato al primo Consiglio Comunale di insediamento)
 - Di **natura settoriale** che riguardano un ambito di intervento specifico (ad esempio, il PGT – Piano di Governo del Territorio)
 - Di **natura funzionale** che riguardano una funzione aziendale (ad esempio, il *Piano di informatizzazione e digitalizzazione dei servizi*)
- La numerosità degli strumenti a volte impedisce che questi siano coordinati tra di loro, impedendo l'emergere di una strategia chiara. Infatti, più che la numerosità degli strumenti tecnici, è la **cultura strategica e manageriale a rendere una IP consapevole della propria strategia.**
- Ciò accade perché i singoli strumenti sono adottati in tempi diversi, spesso in funzione delle differenti leggi. Ognuno di essi risponde a prassi e leggi specifiche e di volta in volta richiede negoziazioni con stakeholder diversi.
- **Per ogni strumento di pianificazione cambiano le norme di riferimento, gli interlocutori locali e quelli sovraordinati autorizzativi.**
 - Il PGT, ad esempio, ha come interlocutori principali le imprese costruttrici e le associazioni ambientaliste; esso è controllato dalla Regione
 - Il Piano di zona, documento che definisce le politiche di welfare, è negoziato con i soggetti del volontariato e i produttori non profit, coralmemente con gli altri comuni; esso è sottoposto alla sorveglianza dell'ASL
- Le istituzioni pubbliche, nelle quali sono presenti adeguate professionalità, riescono comunque a raggiungere una **coerenza interna tra tutti gli strumenti strategici** settoriali e funzionali. Questo processo si costruisce con la predisposizione di un **master plan di base** nel quale devono inserirsi logicamente tutti gli altri, cercando di determinare in modo coordinato un forte potere di influenza sull'insieme degli stakeholder interni ed esterni.



- In ultima analisi, **l'importanza del posizionamento strategico risiede nella tipologia di bisogni e nei destinatari che si vuole soddisfare e tutelare**
 - Ad esempio, una piscina con gli scivoli e aperta sempre nei weekend avrà come target le famiglie; una piscina con corsie e aperta nelle prime ore del mattino, avrà come target i lavoratori e i nuotatori abituali

Gap attuativi della strategia: cosa sono e perché si determinano

- Talvolta nelle istituzioni pubbliche si può determinare **un divario strutturale tra quanto pianificato e l'effettiva capacità di attuazione**, dovuto ad esempio all'indebolimento della volontà politica o al cambiamento delle dinamiche ambientali o alla mancanza di competenze tecniche.
- I **principali fattori** che possono determinare il gap attuativo delle strategie pubbliche dichiarate sono:
 - La **strutturale indeterminatezza e genericità dei programmi elettorali**, che devono essere tali da attrarre il consenso. Maggiore è la chiarezza e specificità dei programmi elettorali, minore è il numero di persone che si riconoscono in questi. Il consenso deve essere la preconditione per attuare determinate strategie e politiche.
 - **L'inerzia amministrativa, gestionale e organizzativa**, con riferimento alla sedimentazione dei comportamenti amministrativi derivanti dalla *path dependence* (*si è sempre fatto così*)
 - **L'influenza di soggetti esterni** e in particolare l'azione delle **lobby** e dei **gruppi socio-economici** (sindacati, parti sociali...) che devono difendere particolari interessi esterni.
- Diverse sono le teorie che hanno cercato di dare risposta alle modalità di reazione e superamento dei gap attuativi:
 - Secondo una prima teoria i gap attuativi sono **inevitabili**: quindi la pianificazione strategica ha la funzione di **mettere in evidenza la loro ampiezza e le cause che li hanno determinati**. I maggiori vantaggi della pianificazione sono connessi alla capacità di mettere in evidenza la strategia emergente piuttosto che alla capacità di formulare una fondata strategia futura.
 - Una seconda base teorica si concentra sull'analisi dei gap attuativi come **valutazione della qualità ed efficacia dei diversi strumenti operativi**, in modo da riprogettare gli strumenti di governo dell'istituzione e migliorare la qualità del management.
 - Il terzo filone teorico identifica nei gap attuativi la misura del fatto che le strategie si fondano su ipotesi ideali e non realistiche; pertanto, il management pubblico dovrebbe **perseguire delle strategie contestualizzate**, evitando tentativi di perseguire strategie che hanno avuto successo nei settori privati o in altri contesti politico-istituzionali.
- In sintesi, i **gap attuativi si possono considerare fisiologici, permettono di suggerire modifiche degli strumenti operative e possono misurare il grado di divario tra ammirazione ideale e amministrazione reale**

6. LA DEFINIZIONE DEGLI EQUILIBRI ECONOMICO-FINANZIARI A SUPPORTO DELLA STRATEGIA

Il capitolo è completato dal Caso 3 – *Chi redige il bilancio nel comune di Smoggia?*

I ruoli delle istituzioni pubbliche nell'allocazione e redistribuzione delle risorse

- Nei paesi OCSE il 40-50% del PIL transita attraverso l'intermediazione delle istituzioni pubbliche
- Le **istituzioni pubbliche prelevano e riallocano ricchezza da e a favore di imprese, famiglie e individui** al fine di
 - **Promuovere sviluppo economico diffuso**
 - Dotare di **pari opportunità** tutti gli individui
 - **Tutela dei bisogni sociali**
- Possono fare ciò grazie ai **poteri sovraordinati** a loro attribuiti: gli **individui non possono sottrarsi** legalmente al prelievo delle risorse, che si basa su principi e meccanismi tributari e tariffari prestabiliti, in applicazione di politiche decise dal governo.



- La **funzione di prelievo** delle risorse è **distribuita lungo l'intera filiera istituzionale**, coinvolgendo anche organismi internazionali come l'ONU e raggiungendo gli enti locali
- Molte discipline si concentrano sulle **politiche di allocazione**: in particolare l'economia aziendale si concentra sui **meccanismi di programmazione di bilancio della singola istituzione pubblica e sull'impatto delle scelte allocative sull'organizzazione dei servizi e sui consumi degli utenti**.

L'evoluzione storica della finanza pubblica

- **L'estensione dell'intervento pubblico** nell'economia e nella società ha registrato **evoluzioni** rilevanti correlate alla modifica del **portafoglio di funzioni** svolte dalle istituzioni pubbliche, al **cambio della sensibilità collettiva** rispetto al ruolo dello stato nella società e **all'evoluzione del concetto di equità**.
- Quando nacque lo **Stato moderno (1700-1800)** le funzioni principali esercitate si limitavano all'amministrazione della giustizia, all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale; le risorse venivano prelevate principalmente attraverso **dazi doganali e imposte sul patrimonio**.
- Tra le due guerre (**prima metà del 1900**) la crescente spesa militare ha aumentato l'intervento dello Stato nell'economia
- **Dopo la Seconda Guerra Mondiale** è nato lo **Stato welfarista** che ha iniziato ad offrire servizi come istruzione, sanità e previdenza a tutti i cittadini, attivando imposte su reddito e consumi.
- Dagli **anni Ottanta** sono state **privatizzate** (privatizzazione e downsizing) numerose imprese pubbliche e vi sono stati numerosi investimenti in **aree emergenti di policy** (ad esempio ricerca e sviluppo o crescita della quota di persone pensionate). Da allora, sebbene gli Stati si siano sommariamente allineati all'entità della spesa pubblica rispetto al PIL, è iniziato un dibattito su quale sia l'estensione corretta dello Stato e quali debbano essere i diritti da garantire: per esempio, negli USA si discute sul fatto che lo Stato debba o meno garantire universalmente il diritto alla salute mentre in Europa l'accesso universale al servizio sanitario è considerato quale principio fondamentale da perseguire

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

- Le istituzioni pubbliche hanno specifiche **criticità decisionali** in termini 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. Di seguito individueremo i punti nevralgici ed analizzeremo gli interrogativi e le implicazioni per ogni scelta compiuta, in tema di programmazione economico-finanziaria
- **Quale livello di estensione dell'intervento pubblico?**
 - È possibile offrire alla comunità un **intervento pubblico esteso**, che corrisponde a un prelievo fiscale più elevato, quando l'intervento dello Stato è considerato positivo per lo sviluppo socio-economico.
 - Al contrario è possibile una **minimizzazione dell'intervento pubblico**, corrispondente a un prelievo tributario più basso, quando si ritiene che i processi decisionali delle istituzioni e le loro modalità di funzionamento siano negative per la società o per l'economia
 - Sono possibili, inoltre, numerose **combinazioni intermedie** che dipendono dalla scelta dei settori in cui si considera più importante la presenza statale.
 - L'estensione dell'intervento pubblico riguarda principalmente i governi centrali, ma in realtà esiste a ogni livello di governo
 - L'ONU deve decidere l'ammontare delle risorse che gli Stati membri devono versare per dimensionare il proprio budget
 - Gli enti locali possono (per esempio in USA) decidere il livello di pressione fiscale, nelle aree di competenza, e definire il livello di servizi di welfare da erogare
 - Le **politiche di bilancio** non vengono mai definite da zero in quanto si basano su una **situazione storica pre-esistente**; pertanto esse **devono modificare o confermare una tendenza storica pregressa, frutto di decisioni collettive che vengono spesso**



da lontano e che contribuiscono all'identità di una comunità, con alti costi di reversibilità connessi.

- Ad esempio, una rete metropolitana deve essere adeguatamente finanziata, dato che i prezzi dei biglietti coprono una minima parte dei costi di esercizio; i fondi devono quindi essere indirizzati a coprire i costi della rete metropolitana e difficilmente possono essere riallocati

• **Quale mix delle entrate?**

- Una volta definita l'estensione dei confini dell'intervento pubblico, è necessario decidere il mix di finanziamento con cui si alimentano le entrate, che possono derivare da:

- **Trasferimenti da parte di enti sovraordinati:** per molte istituzioni pubbliche, soprattutto quelle *diverse dagli enti territoriali*, una delle modalità di finanziamento più rilevante è il trasferimento da altri enti. Individuiamo:

- **Fondi indistinti:** non hanno una destinazione predeterminata
- **Fondi a finalizzazione generale o settoriale:** hanno uno scopo definito ma non precisano gli impieghi
- **Fondi a destinazione specifica e vincolata:** sono correlati a puntuali e ben identificati impieghi

I trasferimenti possono essere definiti nella loro dimensione e nei criteri adottati secondo due finalità:

- La prima ha per oggetto **premiare** gli enti che utilizzano in maniera più efficace le risorse e **stimolare** gli altri enti a seguire l'esempio di quelli più virtuosi
- La seconda consiste nell'**attuare un'azione di redistribuzione** per riequilibrare gli **enti** che operano in contesti economico-sociali svantaggiati (*no one left behind*)

- **Tributi:** prelievi di ricchezza operati dall'istituzione pubblica e con il fine di garantire il concorso di ogni individuo al finanziamento pubblico. Si distinguono in:

- **Imposte**, che sono un prelievo solidaristico legato al reddito o al patrimonio e al consumo diretto di beni e servizi da parte del singolo contribuente;
- **Tasse**, che vengono pagate dagli utilizzatori di servizi in modo correlato ad indicatori infrastrutturali (ad esempio tassa sui rifiuti solidi pagata in funzione della dimensione degli alloggi in Italia);

- **Tariffe e prezzi pubblici:** che sono pagati dagli utilizzatori a seconda dei loro consumi. Spesso vengono offerti dalle istituzioni a prezzi sussidiati per tutta la comunità o per alcuni gruppi sociali, poiché hanno una funzione di sostegno allo sviluppo socio-economico. Due esempi, in Italia, sono le tariffe del trasporto pubblico urbano, che coprono mediamente 1/3 dei costi di esercizio, e i ticket sanitari, che coprono in media il 5% dei costi

- **Redditi provenienti da cespiti pubblici:** derivanti dalla gestione di attività economiche delle imprese pubbliche o da gestione del reddito (ENEL, A2A)

- **La singola istituzione pubblica, in base ai livelli di autonomia assegnati e al tipo di servizi che eroga, definisce il mix tra le diverse fonti di entrate.**

- Se privilegia le **imposte** (Stato) allora promuove maggiormente un **modello redistributivo** dello sviluppo
- Privilegiando **prezzi e tariffe** (ATM, Ospedale...), mira alla **responsabilizzazione** dei consumatori. Anche i prezzi dei servizi pubblici creano le condizioni per la redistribuzione tra utenti di diversi settori (nei musei, i biglietti degli adulti finanziano i biglietti calmierati per gli studenti).

- Le singole amministrazioni pubbliche devono puntare a un **bilanciamento tra le diverse entrate** perché **ogni fonte avvantaggia uno specifico obiettivo.**

• **Quale mix tra servizi a redditività positiva e negativa?**



- L'istituzione pubblica deve decidere a **quali servizi o asset assegnare redditività positiva e quali possono essere erogati accettando perdite o disavanzi**.
 - I primi sono nell'area di competizione delle imprese private
 - I secondi sono attività per le quali le regole di mercato non possono essere applicate o non funzionano, e, di norma, sono in mano unicamente alle IP.
- In questo caso si dibatte sugli **ambiti di produzione di reddito delle istituzioni pubbliche**: le attività produttive di reddito possono costituire la missione principale di imprese pubbliche autonome o possono riferirsi a funzioni e strutture che non hanno preminenti obiettivi economici, ma sono meramente servizi aggiuntivi (ad esempio, un bar inserito in un museo nel quale la tariffa d'ingresso non copre i costi). In quest'ultimo caso, gli utili possono aiutare a coprire i costi di funzionamento.
- **Alcuni sostengono** che le pubbliche amministrazioni devono promuovere anche iniziative in competizione con il settore privato, dal momento che **l'imprenditorialità pubblica è portatrice di valori positivi per la comunità**; **altre teorie** sostengono che, in presenza di scambi di mercato, le **imprese private risultano più efficaci dell'impresa pubblica** la quale, tra l'altro, può esercitare una concorrenza sleale in quanto dotata di poteri sovraordinati e capitale di rischio fornito dalla collettività.
- **Ogni ricavo proveniente da iniziative che producono reddito viene riallocato in altri settori o programmi che invece devono essere sussidiati**. Pertanto, una riduzione di spazi imprenditoriali deve essere controbilanciata o da una riduzione dell'intervento pubblico complessivo o da un corrispondente aumento della pressione fiscale o tariffaria.
- **Quale allocazione delle risorse correnti?**
 - Una volta deciso tanto l'estensione del servizio ed il mix delle entrate, l'istituzione deve decidere **come allocare le risorse disponibili tra settori e programmi che hanno fini alternativi tra di loro**.
 - Le **risorse infatti sono strutturalmente insufficienti rispetto ai bisogni pubblici** e si assiste al **paradosso del welfare**: tanto più una comunità è colta e ricca quanto più riesce a captare i bisogni collettivi da soddisfare e gli ambiti di sostenibilità da rafforzare. Al contrario, in una società deprivata, 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.
- **Quale livello di indebitamento sostenere?**
 - Data la scarsità delle risorse e della presenza di molteplici bisogni da soddisfare, è possibile ricorrere all'**indebitamento pubblico**, che rappresenta un **trasferimento intergenerazionale del pagamento di oneri per finanziare l'intervento pubblico oggi**.
 - Un problema rilevante riguarda il fatto che il debito, il cui rimborso è dilazionato in molti anni, **ricade sulle generazioni future**, che devono, con la riscossione dei tributi, finanziare il rimborso: quindi se il credito viene impiegato per **produrre sviluppo economico e valore aggiunto** si determina una sorta di **equità intergenerazionale**; al contrario se vengono soltanto alimentati i consumi correnti senza ricadute positive per il futuro si parla di iniquità intergenerazionale.
 - L'indebitamento pubblico ha diverse **finalità**:
 - **Finanziare disavanzi primari** (in particolare per il governo centrale);
 - **Pagare gli interessi sui debiti pregressi**
 - **Finanziare nuovi investimenti**
 - All'interno dei gradi di autonomia disponibili la scelta dell'indebitamento influenza la **disponibilità immediata di risorse**.
- **Quali modalità per gestire il patrimonio pubblico?**
 - Molte istituzioni pubbliche sono dotate di grandi patrimoni, che comprendono ad esempio la proprietà di infrastrutture pubbliche. Eccetto i beni demaniali e il patrimonio indisponibile, i beni patrimoniali sono alienabili.



- Recentemente si è affermata una logica di **gestione attiva e dinamica del patrimonio attraverso** processi di **dismissioni, acquisizioni o nuovi investimenti**. In particolare, le dismissioni vengono fatte seguendo tre criteri:
 - **Salvaguardare il valore del portafoglio** trasformandone la composizione;
 - **Massimizzare l'utilità sociale vendendo i cespiti che producono un basso valore aggiunto** collettivo per finanziare la realizzazione di strutture o l'acquisto di beni ad alto beneficio generale;
 - Decidere se **ridurre i debiti accumulati** o **utilizzare le entrate** da dismissioni **per lo sviluppo infrastrutturale**.
- **Quali investimenti privilegiare?**
 - Il **budget** per gli investimenti è la sommatoria delle risorse disponibili per investimenti e di quelle provenienti da dismissioni patrimoniali.
 - Anche per le spese per investimenti esiste un **rilevante gap tra bisogni e risorse che impone di definire le priorità socio-economiche e ambientali**.
 - Esempio: posto che il budget a disposizione permette di realizzare solo un'opera è preferibile costruire una tangenziale, per ridurre il traffico cittadino, o realizzare un nuovo parco alberato, per migliorare la qualità dell'aria?
 - La valutazione di tutti i costi che sorgono dall'attivazione dei nuovi servizi e dei mancati ricavi per la vendita di cespiti determina **un'esaustiva programmazione economico-finanziaria che evita il sorgere di disavanzi inattesi**.

Livelli di autonomia e criteri decisionali

- La **libertà decisionale** nelle politiche di bilancio è **influenzata**
 - Dai costi fissi presenti
 - Dal livello di indebitamento pregresso
 - Dai programmi pluriennali decisi nel passato
- Nelle istituzioni pubbliche **buona parte della spesa è rigida** perché finanzia programmi consolidati (ad esempio, l'istruzione) oppure già è stata allocata per supplire a fabbisogni collettivi nel lungo periodo.
- **Le decisioni in tema di politiche di bilancio sono il risultato della sintesi tra allocazioni storiche e aggiustamenti marginali annuali**.
- **Non esiste un criterio unico** per decidere le politiche di bilancio, che sono determinate dalla compresenza di interessi legittimi, ma contrastanti, e dagli stakeholder di riferimento. Le istituzioni pubbliche devono cercare un **difficile equilibrio tra**
 - **Equità ed economicità**
 - **Sostenibilità e sviluppo**
 - **Solidarietà e merito**
 - **Riduzione dei costi ed elevati standard di qualità**
- Vi sono dei trade off decisionali:
 - Assumere una **prospettiva orientata al breve periodo privilegiando il consenso elettorale** con politiche ad alto impatto oppure promuovere **politiche di bilancio ad impatto strategico** che abbiano effetti positivi nel **lungo periodo** ma che, nel breve periodo, possono risultare "invisibili" o di solo "annuncio", quindi negative sul piano del consenso
 - Privilegiare **servizi diretti** ai cittadini aumentando le spese correnti oppure privilegiare **investimenti infrastrutturali** per uno sviluppo socio-economico duraturo e sostenibile
 - Ricercare un **aggiustamento progressivo e graduale delle allocazioni storiche** oppure realizzare una **riallocazione più rilevante e rapida**, che determina resistenza, opposizioni e caduta di consenso
- Questa difficoltà può essere affrontata cercando di **far percepire a tutti le scelte di riallocazione come opportunità win-win** (tutti ne traggono benefici) invece che come win-lose (qualcuno trae benefici e qualcuno trae svantaggi).
 - Le politiche di riallocazione possono essere governate se si riesce a **far accettare gli svantaggi** a gruppi particolari, **motivandoli con maggiori interessi collettivi**: ciò è tanto più fattibile quanto più è legittimata e autorevole la classe politica



- Le rappresentanze degli stakeholder, che vengono sfavoriti dalle scelte riallocative, intervengono per difendere la propria **constituency**, appoggiandosi alla bontà dello status quo o al principio di universalismo, che deve accompagnare l'azione pubblica.
- Si tratta, allora, di una **negoziatura tra interessi legittimi rispetto ai quali occorre trovare una sintesi**, che fisiologicamente privilegiano alcuni soggetti a scapito di altri. La forza delle singole lobby interne ed esterne dipende soprattutto dalla forza politica ed economica delle loro *constituency*.
- Questo contribuisce a spiegare perché molte istituzioni **non utilizzino appieno i margini di discrezionalità che hanno**, cercando di confondere il loro posizionamento storico, da cui è senza dubbio difficile allontanarsi, siccome facendo ciò significherebbe ripensare le politiche di finanziamento, di indebitamento, modificando gli equilibri sociali, economici e politici costituiti.

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, quando si modifica, determina la modifica dei gradi di libertà decisionale e delle leve di bilancio.**
- Si possono formulare i seguenti scenari decisionali:
 - Le pubbliche amministrazioni possono essere **finanziate prevalentemente da enti sovraordinati**: in tal caso si parla di **finanza derivata**.
 - I trasferimenti possono essere determinati in funzione della spesa storica (**finanziamento a spesa storica**) o in funzione della valorizzazione dei fattori produttivi necessari (**finanziamento degli input**).
 - In situazioni di prevalente *finanza derivata*, il modo per aumentare le entrate è negoziare incrementi con il finanziatore. Gli enti riceventi perseguono tutti questa strategia in competizione tra di loro in un gioco a somma zero; quindi, essa è scarsamente efficace a meno che l'istituzione finanziatrice non stia espandendo le risorse.
 - L'unica soluzione effettiva è quella di **aumentare internamente l'efficacia organizzativa e tecnica, riducendo il costo per input o aumentando la produttività**.
 - Ma quando la spesa principale è costituita fisiologicamente dal personale (come nelle scuole), si può agire solo sull'efficacia del servizio, la quale non è però correlata con il modello di finanziamento e quindi non offre incentivi economici;
 - In alcuni settori (come i trasporti) **le entrate dipendono dal volume della produzione**.
 - Il modello di finanza derivata diventa un modello di **public competition**, in cui al crescere della produttività e del gradimento degli utenti, crescono le risorse trasferite.
 - L'ente cercherà di aumentare i propri output per raggiungere gli **obiettivi di outcome previsti**.
 - Il finanziatore definisce un tetto massimo di output o obiettivi raggiungibili
 - Se l'istituzione **gode di autonomia tributaria** può **raccogliere livelli differenziali di imposte**, potendo ad esempio **modificare al margine le aliquote**.
 - L'obiettivo in questo caso è la creazione di un **equilibrio** sul proprio mercato "**elettorale-fiscale**": solo se il cittadino-elettore è **soddisfatto** dal livello di servizi potrà accettare il livello di pressione fiscale. In caso contrario avrà a disposizione lo strumento del voto elettorale per esprimere preferenze a favore di altri partiti.
 - La complessità sta nello spiegare le differenze di intervento e di pressione fiscale esercitate dai diversi livelli di governo;
 - Per quanto riguarda le **istituzioni che si finanziano con scambi tipici di mercato**, la **massimizzazione dei ricavi avviene per segmenti di mercato** in funzione delle diverse classi di utenti, considerando sempre il fine collettivo (es. ENEL).



- Questo significa valutare attentamente come **gestire proficuamente eventuali situazioni di monopolio** che caratterizzano fisiologicamente le istituzioni pubbliche
 - In particolare, le istituzioni pubbliche **differenziano le tariffe per classi di utenti o tipologie di servizi** per diversi segmenti sociali che si intende tutelare (es.: struttura sportiva comunale che, di giorno, viene affittata alla società sportiva per l'allenamento dei ragazzi, con tariffe di favore, e, di sera, affitta gli spazi a prezzo pieno per gli altri sportivi).
 - Infine, l'istituzione può adottare **scelte di indebitamento e di dismissione patrimoniale** influenzate dal livello di regolamentazione del settore e dal contesto di riferimento.
- In sintesi, le istituzioni si caratterizzano per un proprio mix di entrate, da cui discendono **correlati livelli di autonomia in base ai quali è possibile modulare le proprie politiche di bilancio**; il mix tra le fonti di finanziamento può essere modificato nel tempo dalle politiche di bilancio attuate, in ottemperanza dei vincoli normativi imposti:
 - In alcune istituzioni prevalgono i trasferimenti sovraordinati (es.: scuole)
 - In altre prevale l'imposta e la tassazione (es.: enti territoriali)
 - In altre ancora, prevale prevalgono gli scambi tipici di mercato
 - Alcune istituzioni hanno la possibilità di indebitamento mentre per altre vige il divieto assoluto di questa forma di finanziamento
 - La **struttura delle entrate** (trasferimenti o riscossione di tributi/pagamento di ticket), in ogni modo, **influenza gli orientamenti strategici di fondo dell'istituzione**

7. GLI ACQUISTI PUBBLICI

- Il tema degli acquisti pubblici ha implicazioni sia sul settore pubblico stesso ma anche sul settore privato, in quanto la produzione dei prodotti acquistati dalle IP avviene, per lo più, mediante imprese private

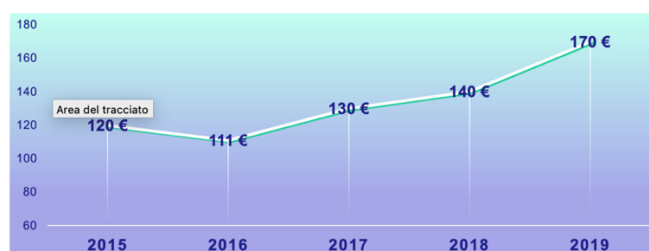
Le istituzioni pubbliche come cliente

- Il settore pubblico esprime richieste d'acquisto che, secondo Eurostat, rappresentano in media tra il 10% e il 16% del PIL dei paesi dell'UE: le imprese private beneficiano largamente degli acquisti pubblici; proprio per questa ragione si necessita di un'ampia costellazione di regole.

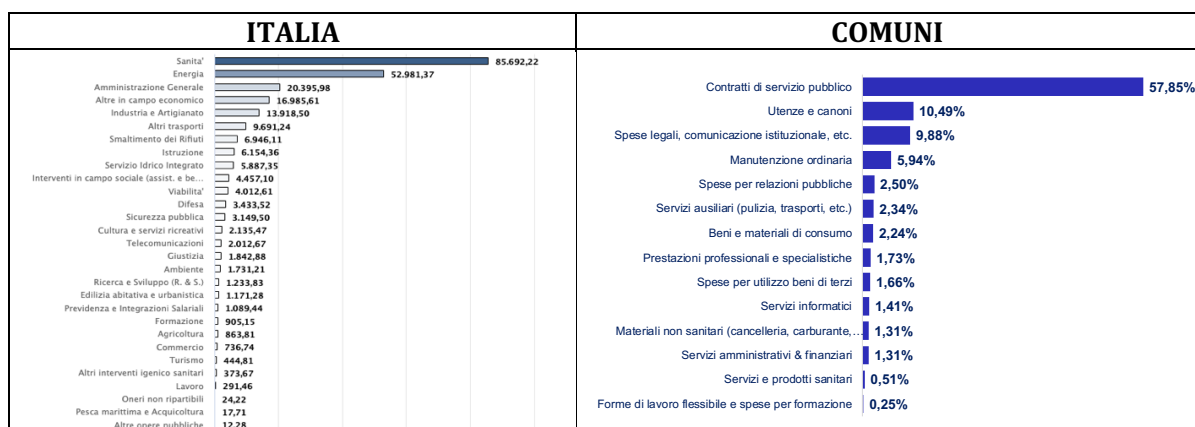
Paese (Dati 2018)	Spesa pubblica	Beni e servizi finanziati dal pubblico	Appalti pubblici	Appalti pubblici
	% PIL	% PIL	% PIL	% tot spesa PA
	55,66	5,98	14,41	25,68
	44,57	8,55	15,56	35,46
	48,54	2,61	10,30	21,2
	41,72	2,58	9,68	23,41

Fonte: OECD, *Government at Glance 2019*

- La tabella mostra che il nostro Paese, pur raggiungendo cifre considerevoli, non è il primo per impiego di fondi pubblici. In ogni caso, come mostra il grafico sottostante, si osserva come negli anni sia incrementata la spesa per acquisti pubblici: nel 2019 sono stati stanziati 170 miliardi di € per appalti pubblici; si stima che nel 2020/2021 tale spesa sia aumentata ulteriormente



- Cosa acquistano le IP? In prospettiva storica il downsizing e il contracting-out hanno sicuramente aumentato i numeri degli appalti e della spesa pubblica verso fornitori privati



- Il profilo delle richieste di acquisto pubbliche si è modificato con il passare del tempo sia in termini di mix di prodotti, sia in termini di rilevanza strategica. Le istituzioni richiedono sempre più spesso la gestione completa di alcuni servizi, fino ad acquistare le competenze e il know-how dei fornitori esternalizzando la gestione di intere funzioni.
- Non è più possibile affrontare questo tema esclusivamente secondo una prospettiva burocratica e normativa; è necessario interpretare gli acquisti alla luce degli obiettivi specifici e trasversali di policy.
- I principali ambiti strategici in cui gli acquisti sono chiamati a svolgere un ruolo sono:
 - Lo **sviluppo** delle **PMI**
 - La **tutela dell'ambiente** (*green public procurement*)
 - La **promozione e tutela dei diritti sociali**
 - Il **sostegno all'innovazione**
- Viene definito **appalto** qualsiasi **contratto scritto, tra soggetti pubblici o privati, in cui un'istituzione pubblica corrisponde del denaro** per:
 - **Esecuzione di lavori:** progettazione e realizzazione di opere pubbliche, intese come edifici (per esempio scuole, ospedali, residenze studentesche) o infrastrutture (per esempio ponti, strade, ferrovie);
 - **Fornitura di beni:** acquisto o locazione di prodotti (per esempio dispositivi medici, farmaci, computer, divise per le forze dell'ordine ecc.);
 - **Prestazione di servizi:** definiti in generale come tutte quelle prestazioni diverse dalle forniture e dai lavori (per esempio servizi di manutenzione, di pulizia, assistenza ecc.).
- Perché vendere alle istituzioni pubbliche è diverso? Un'istituzione pubblica si distingue da un'impresa privata quando acquisisce fattori produttivi dall'esterno per tre ragioni:
 - **Persegue l'interesse pubblico**
 - **Utilizza denaro pubblico**
 - **Esercita un potere**
- Queste tre caratteristiche giustificano e determinano un **sistema di regole** a cui un'istituzione pubblica deve attenersi sia per selezionare il fornitore sia nell'esecuzione del contratto.
- L'interesse pubblico si realizza tramite la **tutela della concorrenza**. Questa aiuta la selezione del fornitore più idoneo, migliora la qualità dell'offerta e si traduce, concretamente, nel **divieto di discriminazione** (non avvantaggiare in modo indebito un soggetto a danno di un altro). Infatti, le procedure devono rispettare alcuni principi chiave:

Parità di trattamento e mutuo riconoscimento	Par condicio: a determinate condizioni, non è possibile escludere a priori un'impresa fornitrice Messa in concorrenza Divieto di discriminazione
---	---



Principio di pubblicità e trasparenza	La IP è chiamata a esplicitare le regole (i.e. <i>motivi di esclusione; requisiti di partecipazione; caratteristiche tecnico-funzionali dell'oggetto d'acquisto; criteri di valutazione dell'offerta; procedura con cui si selezionano il fornitore e l'offerta</i>) che devono essere prefissate e conosciute in anticipo da tutti i soggetti coinvolti .
Principio di proporzionalità della procedura	I requisiti di selezione, criteri di valutazione e durata procedura devono essere adeguatamente proporzionati all'oggetto/importo del contratto <i>Ad esempio, non è proporzionale richiedere che, per la fornitura di penne, un'impresa possa essere selezionata solo se è in attività nel settore da almeno cinque anni</i>

- Le decisioni dell'IP devono essere rese pubbliche e motivate. Gli elementi principali sono:
 - **Motivi di esclusione** ovvero la presenza di un qualsiasi illecito professionale che metta in discussione l'affidabilità e l'integrità del potenziale fornitore, come, ad esempio, l'assenza di condanne, cartelli...)
 - **Requisiti di partecipazione** ovvero quei requisiti tecnico-professionali, di solidità economica, certificazioni di qualità, ecc. eventualmente richiesti
 - **Le caratteristiche tecnico-funzionali dell'oggetto d'acquisto:** definiscono la tipologia e le caratteristiche dell'oggetto, dal punto di vista tecnico e dell'impiego
 - **I criteri di valutazione dell'offerta**
 - **La procedura con cui si selezionano il fornitore e l'offerta.**
- La presenza di regole specifiche per le IP, in merito agli acquisti, sono volte a garantire l'efficienza e l'efficacia dell'uso del denaro pubblico
- Un **contratto pubblico**, a differenza di un contratto tra soggetti privati, una volta sottoscritto, è **modificabile** solo se ricorrono determinate **condizioni previste dalla norma e se non se ne alterano gli aspetti sostanziali**
 - Le istituzioni pubbliche esercitano, infatti, un potere e sono quindi in grado di incidere sui comportamenti dei privati; nel caso degli appalti, ciò si verifica sia nella fase di selezione (la IP definisce le regole di partecipazione e i requisiti) che in fase di esecuzione (facoltà di recedere in qualunque momento da parte della IP).
 - Il fornitore, viceversa, spesso non può rifiutarsi di adempiere al contratto in quanto può costituirsi la fattispecie di reato detta di *interruzione di pubblico servizio*.
- D'altra parte, affinché il potere dell'istituzione pubblica non sia illimitato e il fornitore sia tutelato, l'azione dell'istituzione è vincolata al rispetto delle procedure e deve essere in linea con la legge ed i principi dell'ordinamento.

Il ciclo degli acquisti pubblici



- Il processo di acquisto presuppone un'attività di programmazione e ricerca ex ante e un'attività di monitoraggio ex post. Il concetto **di ciclo di acquisiti** rappresenta in una ricostruzione completa, logica e sequenziale delle fasi del processo.

1. PROGRAMMAZIONE

- L'importanza di questa fase risiede nel fatto che, migliori sono le stime e la programmazione, **migliori saranno le condizioni con le quali verranno poste le condizioni della gara d'appalto**
- Dall'altro lato la programmazione stessa **aiuta il mercato**: le imprese private hanno la possibilità, in questo modo, di programmare la loro stessa produzione e permettere a tutte le imprese di predisporre le offerte in maniera adeguata
- Inoltre, alla fine del ciclo, è possibile migliorare la programmazione iniziale di un successivo acquisto pubblico

2. ISTRUTTORIA

- Dopo aver stimato i fabbisogni, si dovrà essere in grado 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
- Rispondere a queste domande è possibile mediante due strategie:
 - **Analisi di mercato**
 - **Dialogo con i fornitori**
 - La IP si interfaccia e dialoga con i fornitori; tale possibilità è solo di introduzione recente, per la paura di fenomeni di corruzione. Tuttavia, proprio per quelle forniture di elevata complessità tecnica e laddove la IP non abbia le competenze tecniche per valutare l'acquisto, interfacciarsi con il fornitore è fondamentale

3. RELAZIONE 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.
- Il bando viene pubblicato e avrà una determinata scadenza così che tutti gli interessati possano avere notizia della richiesta della IP

4. SELEZIONE DEL FORNITORE

- Si articola in diverse fasi:
 - **Pubblicazione bando/avviso o invio lettera di invito;**
 - **Esclusione:** alcune imprese potrebbero essere escluse in partenza per violazione di obblighi di legge (es.: conflitto di interessi)
 - **Qualificazione:** l'impresa deve avere dei requisiti tecnici specifici, che vengono definiti nel bando; l'impresa deve certificare, con prove concrete, che tali requisiti siano soddisfatti; le imprese che hanno passato il controllo dell'esclusione e dei requisiti necessari sono *qualificate* quali possibili scelte
 - **Valutazione delle offerte:** una commissione, di norma, definisce una short list di imprese che concretamente verranno scelte
 - **Aggiudicazione del contratto:** una sola impresa sarà scelta; essa sarà quella che offre le migliori condizioni economiche e qualitative. Si parla di **TCO** (Total Cost of Ownership): occorre valutare non solo il prezzo di acquisto ma anche tutti gli altri oneri (installazione, trasporto, assistenza, formazione...). Si usano tre criteri:
 - **Rapporto qualità/prezzo** → è quello principalmente utilizzato che permette di non concentrarsi unicamente sull'aspetto economico ma anche su quello qualitativo, non meno importante
 - **Prezzo più basso** → di norma solo per i beni semplici ed altamente standardizzati (*commodity*)



- **Rapporto costo/efficacia** → associare il costo ai risultati attesi che l'IP che fa la proposta vuole raggiungere
- Queste fasi sono **formalizzate in procedure definite dalla legge**. Tali procedure si distinguono per:
 - **Procedure aperte**: apertura a tutto il mercato
 - **Procedure competitive con negoziazione**: pur partendo da un'apertura generale al mercato, si identificano le aziende idonee e si procede ad una negoziazione diretta con le stesse su determinati temi (caratteristiche offerte, tipologia del servizio)
 - **Procedure negoziate**: la legge definisce in quali casi la IP può procedere con la negoziazione diretta con un solo partner (es.: caso di gara deserta; esiste solo un'azienda che fornisce il prodotto; casi di urgenza)

5. GESTIONE ED ESECUZIONE DEL CONTRATTO

- In questa fase **la IP vigila sull'operato del fornitore**; *best practice* sarebbe che la IP metta il privato nella posizione migliore affinché lo stesso possa lavorare al meglio
- La fase di esecuzione del contratto, sebbene fondamentale per la buona riuscita dell'acquisto, è stata spesso trascurata in passato, privilegiando il momento della selezione.

6. VALUTAZIONE

- L'istituzione pubblica deve essere in grado di controllare e pretendere il rispetto delle modalità di esecuzione avanzate dall'impresa nella sua offerta.
- Laddove i contratti siano ben costruiti possono scattare **meccanismi di premio/sanzione**

La razionalizzazione degli acquisti

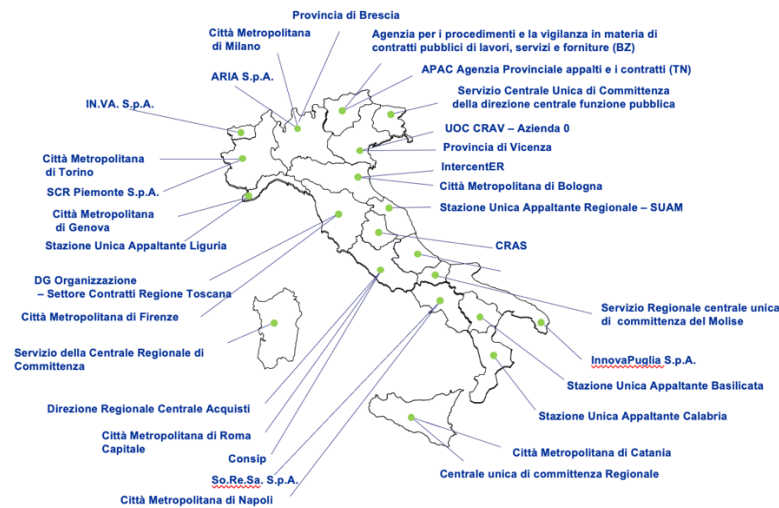
- In Italia è presente un **elevato grado di frammentazione della domanda pubblica** (9.903 amministrazioni soggette al Codice degli Appalti e 31.000 punti ordinanti; per *punto ordinante* si intende chi, concretamente, all'interno di un'istituzione, svolge una procedura di acquisto) ma anche dell'offerta stessa.
 - Tale frammentazione **limita**:
 - Il **raggiungimento di economie di scala** per gli acquisti standardizzabili;
 - La **creazione di competenze specialistiche** che consentirebbero di formulare richieste di acquisto più coerenti con l'offerta;
 - La **possibilità di svolgere analisi del fabbisogno** che richiedono investimenti che il singolo ente, magari di piccole dimensioni, non è in grado di sostenere;
 - La **razionalizzazione organizzativa e operativa**.
 - Per questo motivo è stato avviato il "**Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA**" con l'obiettivo di:
 - **Semplificare le procedure** per gli acquisti mediante l'uso dell'**ICT**
 - **Ottimizzare la spesa pubblica** grazie all'aggregazione della domanda.
 - Per realizzare questi obiettivi si opera seguendo tre assi:
 - **Standardizzazione**: l'assunto di base è che portare alla convergenza di bandi e capitolati permette di confrontare i risultati tra amministrazioni, riducendo l'asimmetria informativa e creando un benchmark di riferimento, finalizzato al contenimento dei costi.
 - **Centralizzazione della committenza**: si è mossa secondo due paradigmi:
 - **Aumentare la dimensione dei contratti** per cercare economie di volume ed aumentare il **potere contrattuale**
 - **Costituire dei soggetti specializzati** che svolgano **funzione centrale di committenza** per avere economie di scala. (ARIA – Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisi di Regione Lombardia)
- Le soluzioni organizzative sono diverse e non hanno un disegno organico, tuttavia è possibile identificare tre variabili esplicative:
- **Governance**: può essere letta come l'obbligatorietà o la volontarietà di adesione all'organismo centrale di acquisto.



- **Specializzazione:** le centrali possono avere una specializzazione merceologica (es: svolgere solo procedure per l'affidamento dei lavori), settoriale (es: operare solo in sanità) oppure agire in modo eterogeneo.
- **Autonomia organizzativa:** una centrale può essere un soggetto autonomo e specializzato (ARIA è una SpA) oppure incardinata all'interno di una direzione regionale/ministero.

Criticità della centralizzazione:

- **Rendimenti di scala decrescenti** nel tempo;
- Creazione **oligopolio** che limita la concorrenza ed innovatività del sistema;
- **Costi di coordinamento e limitata accountability.**



Centrali di acquisto regionali

- **Digitalizzazione (e-procurement):** ha lo scopo di **diminuire i costi di transazione** creando un luogo virtuale in cui domanda e offerta si possono incontrare in modo trasparente e standard. Gravi **problemi** dell'*e-procurement* sono legati alla **scarsa** (ma ultimamente di molto aumentata) **cultura digitale** sia lato IP sia lato imprese private
- Queste tre dimensioni si sono spesso sovrapposte, non sempre creando sinergie, ma talvolta ostacoli al concreto raggiungimento degli obiettivi di policy.

Le strategie delle imprese fornitrici

- Decidere di essere fornitori di beni/servizi alle istituzioni pubbliche può comportare alle imprese **vantaggi** (grandi volumi, stabilità della domanda, incremento del prestigio) e **svantaggi** (eccessiva complessità formale e burocratica delle regole, timore di trovarsi a operare in presenza di comportamenti illeciti, redditività inferiore a quella di altre categorie di clienti)
- Le imprese che decidono di operare nel settore pubblico si trovano ad affrontare scelte strategiche rispetto:
 - **Orientamento strategico di fondo** (*essere o non presenti sul mercato pubblico?*)
 - **Dimensionamento della propria presenza** (*quale incidenza sul proprio fatturato l'impresa intende realizzare con il settore pubblico?*). In particolare, è possibile operare con:
 - Obiettivo di massimo fatturato possibile nei diversi settori di fornitura
 - Obiettivo di quota del proprio fatturato che si intende realizzare con il settore pubblico. Questa strategia (detta di "**autolimitazione**") si rifà al principio della diversificazione del rischio;
 - **Ambito di azione** (*in quali ambiti settoriali e geografici l'impresa intende operare?*)
 - Operare solo in **nicchie qualificate** considerate innovative e dinamiche.



- Ancora diversa è la strategia di operare in **captive market**, ossia con quelle istituzioni con le quali si ritiene di avere rapporti privilegiati e vantaggi competitivi difficilmente attaccabili in relazione a rapporti trasparenti e leciti. Tuttavia, tale strategia deve tenere conto che dei possibili svantaggi, in certi casi non trasparenti o addirittura illeciti.
- Un'altra dimensione rilevante delle scelte strategiche riguarda **l'ambito territoriale**: le imprese che operano nel settore delle utilities sono "obbligate" dal mercato ad estendersi in ambito nazionale o addirittura globale.

8. IL BILANCIO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Differenze tra sistemi di contabilità finanziaria (pubblica) e sistemi di contabilità economico-patrimoniale (privati)

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

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

- La finalità principale del sistema di contabilità economico-patrimoniale è la misurazione a posteriori del grado di raggiungimento delle condizioni di economicità, ossia della capacità dell'azienda di perdurare nel tempo mantenendo la propria autonomia
- Il **sistema contabile pubblico** è utilizzato **per riservare al popolo** (tramite i suoi rappresentanti) le **scelte fondamentali di prelievo e utilizzo delle risorse finanziarie e per impedire decisioni che possano pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario**.
- Per ogni voce di bilancio, occorre stabilire un ammontare (= **stanziamento**) di entrate e spese (uscite) previste
- Nelle istituzioni pubbliche il sistema contabile svolge una **funzione autorizzativa ex ante**. Lo strumento tecnico fondamentale è il **bilancio di previsione** approvato prima dell'inizio dell'esercizio (per lo Stato contenuto nella cd. Legge di Stabilità).
- Con l'**approvazione** del bilancio di previsione l'**organo elettivo-rappresentativo** (il Consiglio comunale per il Comune, il Consiglio Regionale per la Regione, il Parlamento per lo Stato) definisce:
 - **L'entità complessiva della spesa** (Quanto può spendere al massimo quest'anno l'istituzione pubblica?)
 - **L'articolazione della spesa stessa per natura** (Quanto può spendere per il personale? Per l'acquisto di beni? Per interessi passivi? Per investimenti?) **e/o per destinazione** (Quanto può spendere al massimo quest'anno l'azienda pubblica per l'istruzione? Per la sanità? Per i trasporti?)
 - **La natura e provenienza delle entrate** (Per finanziare la spesa, l'istituzione pubblica può far conto su trasferimenti da altri enti pubblici? Imposte sui redditi? Imposte sugli immobili? Tariffe dei servizi pubblici? Rendite da cespiti?)
- Il prevalere della **finalità autorizzativa** ha **tre scopi principali**:
 - **Regolare l'esercizio di poteri sovraordinati** (es di prelievo tributario) nei limiti autorizzati,
 - **Regolare la distribuzione del potere decisionale tra l'assemblea elettiva** (che approva e modifica il bilancio), **l'organo di governo** (che propone il bilancio e decide gli indirizzi per le spese ed entrate) **e le tecnostrutture** (che gestiscono i processi di spesa, es. gli acquisti, e di entrata nei limiti degli stanziamenti),
 - **Garantire equilibri di bilancio**, non essendoci alcuna correlazione diretta tra entrate e uscite per la singola unità di offerta, in assenza di scambi tipici.
- La rilevanza del bilancio di previsione ne fa uno degli atti determinanti per ogni maggioranza di governo, dal livello Statale a quello locale. La **mancata approvazione del bilancio** di previsione determina di norma una **crisi politica** e l'ingresso nell'**esercizio provvisorio**



- Nel caso in cui lo Stato non approvi la legge di bilancio entro lo scadenza, si entra in **esercizio provvisorio**: modalità di spesa pubblica che fa riferimento, quanto all'ammontare, al **dato storico** dei precedenti esercizi finanziari: dividendo il dato storico per 12 mesi, si definisce il tetto di spesa oltre il quale la PA non può andare, fino a quando non venga approvata la legge di bilancio dal Parlamento → non si possono adottare variazioni di bilancio ma, al contrario, ci si deve limitare e gestire le **operazioni di ordinaria amministrazione**. Questo potrebbe causare il **collasso economico** e la **perdita di affidabilità dell'Italia** per gli investitori stranieri e i vertici Ue.
- Negli **USA**, se il Congresso non approva legge di bilancio si verifica lo **shutdown**: con shutdown si intende un periodo di transizione nel quale il Governo federale degli Stati Uniti è costretto a **interrompere l'erogazione di servizi non essenziali** a causa della mancata approvazione di un piano spesa. I servizi che vengono interrotti sono quelli considerati «non indispensabili» e durante lo shutdown un gran numero di impiegati federali viene costretto a **rimanere a casa** per un periodo di ferie forzate e non retribuite (ciò è recentemente accaduto nel 2018, durante la presidenza Trump, a causa delle ingenti spese per la costruzione del *muro* al confine con il Messico)
- La mancata approvazione del bilancio di previsioni nei termini di legge previsti porta al **commissariamento degli enti locali**, perché essi non possono operare fino a quando i limiti autorizzativi alla spesa e alle entrate non sono formalizzati.
- In tutte le istituzioni pubbliche è **obbligatorio** prevedere un **pareggio** tra il totale delle previsioni in entrata e quello delle previsioni in uscita
 - Si segnala che questa regola garantisce un **pareggio solo formale**, poiché le entrate comprendono il ricorso all'**indebitamento pubblico**.
 - Per superare questa criticità, il ricorso all'indebitamento viene (oggi, ma non in passato grazie all'ingresso dell'Italia nell'UE) generalmente assoggettato a **precisi vincoli**, sia sull'entità dell'indebitamento che un ente può assumere, sia sulla destinazione delle risorse derivanti dall'indebitamento (che possono essere utilizzate esclusivamente per gli investimenti).
- Le istituzioni pubbliche hanno **prezzi di trasferimento di norma inferiori ai costi**, per cui **l'equilibrio finanziario è complessivo** e non per singolo centro di spesa, pareggiato dalle entrate tributarie.
- Il **bilancio di previsione stabilisce, per ogni voce di bilancio, l'ammontare dell'entrata e della spesa prevista** (anche non in equilibrio): questo ammontare, come già riportato, 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**:

$$\text{Per ogni voce di bilancio} \\ \text{spesa effettiva} \leq \text{spesa prevista} (\equiv \text{spesa autorizzata} \equiv \text{stanziamento})$$

- Gli organi cui è demandato la gestione (principalmente l'organo politico di governo e le tecnostutture) devono svolgere le operazioni **nei limiti di tali "tetti"**.

Oggetto della rilevazione (cosa si rileva?)

- Nell'azienda pubblica la maggior parte degli scambi non avviene in base «a condizioni di mercato», ma dipende da decisioni legate a poteri sovraordinati.
- L'esempio più evidente è rappresentato dai **tributi**, che costituiscono una contropartita «indiretta e indistinta» dei servizi erogati. Lo stesso vale per i **trasferimenti** ricevuti da altri enti pubblici. Anche i valori che si formano in relazione **all'erogazione di molti servizi pubblici a domanda individuale**, peraltro, sono determinati non dalle reciproche convenienze, ma dall'obbligo per l'azienda pubblica di erogare il servizio a determinate condizioni (per esempio, **gratuitamente o a tariffe inferiori ai costi di produzione**).



- Sia la contabilità finanziaria, sia quella economico-patrimoniale rilevano i valori generati dalle relazioni con terze economie, quindi principalmente le **operazioni di scambio** (acquisizione delle condizioni produttive, cessione dei beni e servizi prodotti).
- Nell'azienda pubblica la maggior parte degli scambi **non avviene in base «a condizioni di mercato»**, ma dipende dall'esercizio di poteri sovraordinati (prelievo fiscale, riscossioni da concessioni pubbliche, multe, ecc.).
- A consuntivo, il bilancio di contabilità economico-patrimoniale mostra il reddito d'esercizio e il patrimonio di funzionamento, mentre il bilancio di contabilità finanziaria evidenzia due grandezze finanziarie:
 - Il **fondo cassa**: quanta disponibilità di risorse finanziarie che l'amministrazione pubblica ha a fine dell'esercizio
 - Il **risultato di amministrazione**: risultato finanziario di tutti gli impegni presi durante il corso dell'esercizio

Metodo della rilevazione (come si rileva?)

- La contabilità economico-patrimoniale si fonda sul metodo della *partita doppia* (usando valori numerari e non numerari, che contengono stime e congetture: es. ammortamenti).
- La contabilità pubblica, invece, si fonda, invece, 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).
- **Quando si rileva?**
 - Nel sistema di contabilità economico-patrimoniale il momento della rilevazione è rappresentato dalla variazione della moneta e del credito (generalmente l'emissione o il ricevimento della fattura e il relativo regolamento monetario).
 - Il sistema di contabilità finanziaria segue il valore rilevato nelle varie **fasi autorizzative del processo amministrativo di entrata o di spesa**
- **Momenti autorizzativi e rilevazioni di esercizio (cd. fasi concomitanti)**
 - Dopo l'approvazione degli stanziamenti in entrata e in uscita nel bilancio di previsione, si avviano le rilevazioni di esercizio durante tutto l'anno contabile, scandite da precisi momenti procedurali e di rilevazione:
 - **ENTRATE**
 - **Accertamento**: sorge il diritto all'entrata (es.: viene lasciato il foglietto della multa sulla macchina)
 - **Riscossione**: il debitore salda il proprio debito (es.: vado in Posta o dal tabaccaio a pagare la multa)
 - **Versamento**: le somme riscosse sono versate al tesoriere (es.: i soldi sono versati sul conto della PA)
 - **SPESE**
 - **Impegno**: sorge l'obbligo a sostenere l'uscita
 - **Liquidazione**: si determina la somma certa e liquida da pagare
 - **Ordinazione**: disposizione impartita al tesoriere di pagare
 - **Pagamento**: il tesoriere provvede a pagare

	Contabilità finanziaria	Contabilità economico-patrimoniale
Finalità (perché?)	Finalità autorizzativa (ex ante)	Misurazione dell'economicità (ex post)
Oggetto (cosa?)	Scambi NON a condizioni di mercato	Scambi a condizioni di mercato
Metodo (come?)	Partita semplice Fasi decisionali	Partita doppia

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

Bilanci e rilevazioni contabili nelle istituzioni pubbliche

- Le rilevazioni contabili si possono classificare (a seconda che siano effettuate prima, durante o dopo lo svolgimento delle operazioni aziendali) in:
 - **Preventive** (bilancio di previsione annuale);
 - **Di esercizio** (gestione di bilancio);
 - **Consuntive** (conto consuntivo o rendiconto).
- **Rilevazioni preventive**
 - Il **bilancio preventivo annuale** è il principale documento del sistema di contabilità finanziaria e si compone di due sezioni: **entrata e spesa**.
 - La contabilità finanziari vincola sia l'entità della spesa sia la sua articolazione per natura e/o destinazione, così come la natura e la provenienza delle entrate.
 - Le **entrate** si classificano in:
 - **Entrate correnti**
 - *Entrate tributarie*: relative ai tributi propri dell'azienda pubblica;
 - *Entrate per trasferimenti correnti*: quantità economiche traferite da un ente sovraordinato ad un ente subordinato (Stato Regioni / Regioni Comuni) per finanziare la gestione operativa;
 - *Entrate extratributarie*: provengono da tariffe per servizi a domanda individuale e da proventi patrimoniali.
 - **Entrate in conto capitale** si dividono in:
 - Entrate per trasferimenti di capitale
 - Entrate da alienazioni patrimoniali
 - Entrate da indebitamento.
 - All'interno dell'articolazione delle entrate in Titoli sono previsti ulteriori e più analitici livelli di classificazione che considerano la **natura** e la **provenienza** delle entrate.
 - Anche le **spese** si articolano in Titoli, in particolare si distinguono:
 - **Spese correnti**: relative alla gestione operativa e agente all'interno dell'anno in corso
 - **Spese in conto capitale**: relative all'effettuazione d'**investimenti** che perdurano negli anni (come quelle relative al PNRR)
 - **Spese per il rimborso di prestiti**: relative al rimborso di quote capitale di debiti di finanziamento.
 - L'ulteriore disaggregazione delle spese è più complessa rispetto a quella delle entrate da momento che si possono utilizzare criteri diversi, tutti in qualche misura rilevanti, ma trasversali. Si distingue tra classificazioni:
 - **Per natura**: evidenziano la natura dei fattori produttivi acquisiti (ad es. la spesa per il personale, per i beni di consumo, per servizi, per il godimento di beni di terzi, interessi passivi, ecc.)



- La classificazione per natura non consente di comprendere in quali settori si concentra l'attività pubblica, ma permette di analizzare la rigidità della spesa, essendo alcune voci (personale, interessi passivi) più rigide di altre (acquisto di beni e servizi).
- **Per destinazione:** riflettono le aree d'intervento dell'azienda pubblica (classificazione funzionale: es. trasporti, sanità, istruzione), i programmi e i progetti individuati dai processi di pianificazione e programmazione delle singole aziende (classificazione programmatica) e le unità organizzative a cui è affidata l'acquisizione e/o l'utilizzazione dei fattori produttivi (classificazione amministrativa: spese per ministero e per centri di responsabilità in cui si articola ciascun ministero):
 - La classificazione per destinazione fornisce un'informazione utile per valutare le scelte dell'ente rispetto alle politiche pubbliche, ma richiede una ripartizione delle spese che può essere arbitraria.
- Per ogni voce di entrata e di spesa è necessario definire uno **stanziamento**
 - Lo **stanziamento in uscita** rappresenta il **"tetto" massimo** spendibile per quell'ambito di spesa (es. manutenzione verde).
 - Lo **stanziamento in entrata** rappresenta il **livello minimo** atteso di reperimento di risorse per quella fonte di finanziamento (es. tassa rifiuti)
- Lo stanziamento **può essere espresso** in termini di competenza finanziaria e/o di cassa:
 - Gli stanziamenti di **competenza in entrata** rappresentano gli **accertamenti previsti**; gli stanziamenti di **competenza in uscita** fissano il **limite agli impegni** che si possono assumere nel corso dell'esercizio (= **focus su momenti di decisione e assunzione di obbligazioni giuridiche**)
 - Gli stanziamenti di **cassa in entrata** rappresentano le **riscossioni previste**; gli stanziamenti di **cassa in uscita** fissano il **limite ai pagamenti** che si possono effettuare nel corso dell'esercizio (= **focus momento di effettiva entrata e uscita monetaria**)
 - I due sistemi agiscono diversamente sui comportamenti amministrativi e sui rapporti tra gli organi dell'azienda, sia tra istituti pubblici di livello diverso. Per l'attuale normativa lo Stato e le Regioni adottano entrambi i sistemi, mentre gli enti locali solo il sistema di competenza finanziaria.
- I vincoli nazionali ed EU impongono tetti massima sia agli stanziamenti di competenza, sia a quelli di cassa, con una rilevante enfasi su questi ultimi perché considerati più certi.
- Il bilancio preventivo deve essere in **pareggio**, cioè deve garantire l'**equilibrio fra gli stanziamenti di competenza in entrata e quelli in uscita**.
- Al pareggio concorre il **risultato di amministrazione iniziale** (= stanziamenti in entrata > < = stanziamenti in uscita), ossia il **risultato di amministrazione dell'esercizio precedente**:
 - Risultato di amministrazione iniziale = 0 → stanziamenti in uscita = in entrata
 - Risultato di amministrazione iniziale < 0 → stanziamenti in uscita < in entrata
 - Risultato di amministrazione iniziale > 0 → stanziamenti in uscita possono essere > in entrata
- **Solo lo Stato può derogare al pareggio di bilancio**, oggi, con un livello di deficit massimo concertato con EU (**3% di Maastricht**, che viene ridotto per paesi ad alto debito pubblico, come l'Italia)
- Nelle istituzioni pubbliche il bilancio di previsione viene **modificato anche più volte nel corso dell'esercizio di competenza**, perché spesso la dinamica ambientale e gestionale impone delle scelte allocative diverse da quelle inizialmente programmate. Per farlo occorre seguire specifiche procedure istituzionali (cd. **istituti di flessibilità**):
 - **Storno di bilancio** deciso dall'organo di governo perché a **saldi invariato** (aumento stanziamento in uscita per una spesa e riduco stanziamento in uscita di altra spesa)



- **Variazione di bilancio** deciso dallo stesso organo rappresentativo che ha approvato il bilancio di previsione (parlamento per lo stato, consiglio comunale) perché modifica i saldi di entrate e uscite (incremento stanziamento in uscita/entrata)

Rilevazioni di esercizio

- Le rilevazioni vengono effettuate **rispetto alle singole fasi dell'entrata e della spesa**, per cui durante il periodo amministrativo si rilevano:
 - Per ogni voce di entrata: accertamenti, riscossioni e versamenti
 - Per ogni voce di spesa: impegni, liquidazioni, ordinazioni e pagamenti
- Inoltre, per ogni processo di spesa, ogni fase vincola quelle successive: ordinazioni e pagamenti devono sempre essere minori o uguali alle liquidazioni, che a loro volta devono sempre essere minori o uguali agli impegni. Le rilevazioni devono cioè rispettare il seguente vincolo:

Per la sola spesa:

$$\text{Impegno} \geq \text{liquidazione} \geq \text{ordinazione} = \text{pagamento}$$

Questi vincoli non valgono invece per l'entrata.

- Un'ulteriore rilevazione è rappresentata dai:
 - **Residui attivi** sono le **somme accertate ma non ancora rimosse** in un dato periodo e quindi ancora da riscuotere nel periodo successivo
 - **Residui passivi** sono le **somme impegnate ma non ancora pagate** in un dato esercizio.
- Di conseguenza, 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**:
 - Uno relativo alla **gestione di competenza** dove registrare gli accertamenti/impegni dell'esercizio e l'eventuale verificarsi già nel corso dell'esercizio delle fasi successive (riscossioni e versamenti per le entrate, liquidazioni, ordinazioni e pagamenti per le spese)
 - Un altro relativo alla **gestione dei residui**, dove:
 - Riprendere i residui formati in esercizi precedenti
 - Rilevarne le riscossioni o i pagamenti nel corso dell'esercizio, nonché eventuali cancellazioni
 - Determinare l'ammontare dei residui da riportare nell'esercizio successivo.

Rilevazioni consuntive

- Il documento consuntivo delle IP è detto **conto consuntivo o rendiconto**: esso ha come finalità principali sia la valutazione dei risultati conseguiti sia (e soprattutto) 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
 - 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**: possono riferirsi
 - **Alla gestione di competenza**
 - Economie in entrata: accertamenti > stanziamenti (accertamenti previsti)



- Diseconomie di entrata: accertamenti < stanziamenti (accertamenti previsti)
- Economie di spesa: impegni < stanziamenti (impegni previsti)
- MAI diseconomie di spesa (impegni > stanziamenti ovvero impegni previsti) per via della finalità autorizzativa del bilancio
- **Alla gestione dei residui**
 - **Economie in conto residui**
 - Maggiori residui attivi iniziali (es.: si rileva che sono vantati maggiori crediti rispetto agli accertamenti)
 - Minori residui passivi iniziali (es.: non viene dato seguito al processo di spesa relativo ad un impegno assunto)
 - **Diseconomie in conto residui**
 - Diminuzioni/cancellazioni residui attivi iniziali (es.: viene cancellato un credito pregresso perché inesigibile)
 - Ma NON è MAI possibile rettificare in aumento i residui passivi
- 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** = Fondo cassa iniziale + Riscossioni – Pagamenti (disponibilità liquide ad una certa data)
 - **Risultato di amministrazione** = Fondo cassa finale + Residui attivi – Residui passivi
 - Il 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, ma non ancora effettivamente incassate (residui attivi), sono sufficienti a coprire le somme che l'azienda si è impegnata a pagare, ma non ancora effettivamente pagate (residui passivi).**

L'evoluzione dei sistemi contabili pubblici

- Recentemente si è assistito ad un generale orientamento sia a livello nazionale che internazionale all'introduzione della **contabilità economico-patrimoniale** anche per le istituzioni pubbliche a integrazione o in sostituzione della tradizionale contabilità finanziaria.
- In particolare:
 - Lo **Stato**, le **Regioni** hanno mantenuto l'impostazione **della contabilità finanziaria**
 - Le **aziende** che svolgono rilevanti processi di produzione/cessione dei beni e servizi sono passate al sistema di **contabilità generale**
 - Gli **enti locali** e gli enti pubblici non economici adottano **entrambi i sistemi** simultaneamente
- Tale evoluzione tenta di superare i **limiti della contabilità finanziaria**:
 - Non è in grado di **rappresentare le risorse effettivamente impiegate** dall'azienda
 - Non è in grado di **rappresentare l'equilibrio economico**
 - Non è in grado di **rappresentare l'entità, la composizione e la dimensione del patrimonio**
- Inoltre, le recenti direttive europee hanno imposto diversi parametri affinché i vincoli di bilancio pubblici si allineassero a quelli europei

9. LA GESTIONE E VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE PUBBLICHE

I concetti di *performance measurement* e di *performance management*

- La **performance** di un'istituzione pubblica 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 con le quali essa si relaziona.**
- 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.**



- La misurazione della performance consente di chiarire la relazione che intercorre tra gli **obiettivi** di un'istituzione pubblica, le risorse (**input**) da essa impiegate per il raggiungimento di questi obiettivi e i risultati conseguiti, 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.
- **L'uso di queste informazioni sulla performance a supporto dei processi decisionali** è detto performance management o gestione della performance. Il **performance management** si può definire come **l'insieme delle attività svolte dalle istituzioni pubbliche per gestire e migliorare la performance**.
- Questa attività si articola nelle seguenti componenti:
 - Definizione degli obiettivi (**performance planning**);
 - Misurazione dei fenomeni (**performance measurement**);
 - Valutazioni di merito (**performance evaluation**).

L'affermazione del performance management

- Il successo o il crollo di grandi civiltà è stato determinato o influenzato dalle performance degli apparati amministrativi di chi deteneva il potere. Il paradigma del New Public Management e della governance hanno rimesso al centro del dibattito la ricerca di logiche e strumenti capaci di diffondere il performance management nelle istituzioni pubbliche.
- Negli ultimi vent'anni si è affermato un sistema di pratiche centrato sulla **produzione di informazioni sulla performance** delle istituzioni pubbliche e sul **loro utilizzo per attività di rendicontazione e gestione**
- L'affermazione del performance management sta avvenendo perché:
 1. **Chiarisce la distinzione tra la sfera politica e del management** e di lasciare a quest'ultima sufficiente **autonomia**, adeguatamente bilanciata da un sistema di **responsabilizzazione sui risultati**
 2. **Permette di rafforzare i sistemi di rendicontazione (accountability)**: ciò permette l'aumento del **controllo democratico** per mezzo della **conoscenza di cosa facciano le istituzioni pubbliche**
 3. La conoscenza di cosa fanno le istituzioni pubbliche **serve** alle persone anche nella loro veste di **consumatori/utenti**.
 - Qui la misurazione della performance serve ai **processi di scelta di consumo** dei servizi pubblici.
 - Le informazioni servono per operare **scelte individuali**, come nella scelta degli ospedali in base a misure di qualità assistenziale.
 4. La misurazione della performance può essere usata per **definire livelli essenziali o minimi del servizio pubblico**.
 - Le misure di performance sono usate come dispositivo per regolare i rapporti inter-istituzionali o per definire i rapporti tra i soggetti istituzionali e le aziende deputate a svolgere servizi per l'interesse pubblico.
 5. Diverse misure di performance sono usate **per finanziare le istituzioni locali e le aziende che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità**.
 - In questo caso le misure di performance sono usate come **sistema di allocazione delle risorse** con obiettivi di promozione di efficienza, efficacia ed equità.
 6. Il richiamo alla performance serve a **evocare la centralità dei bisogni e delle persone** che li esprimono. La performance riguarda la capacità delle istituzioni di rispondere alle attese e sottolinea la **centralità del fine rispetto al mezzo**.

Performance measurement: i criteri di valutazione delle istituzioni pubbliche

- La performance delle istituzioni pubbliche è **multidimensionale** e può essere misurata e valutata con **diversi parametri**.
- Si fa riferimento a un'impostazione aziendale in cui vengono proposti quattro principali criteri di valutazione:



- I primi tre, **efficienza, efficacia ed economicità** sono generali per qualsiasi tipo di azienda ma assumono un significato particolare nel contesto pubblico.
- Il quarto criterio, **l'equità**, ha un significato distintivo per le istituzioni pubbliche perché riguarda la distribuzione dei costi e benefici dell'azione amministrativa tra i membri della comunità di riferimento e richiama una tensione di fondo verso la loro uguaglianza.
- L'obiettivo fondamentale delle istituzioni pubbliche è soddisfare i bisogni della popolazione che non trovano risposta nell'azione individuale o comunque privata.
- Risulta, tuttavia, molto complesso valutare le performance pubbliche con specifici indicatori in quanto le istituzioni pubbliche non sono valutabili in base a un risultato economico perché i prodotti finali non sono scambiati a prezzi di mercato.
- **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 o in moneta.
 - La misurazione delle risorse in **termini monetari** permette di aggregare risorse diverse e di costruire **indicatori di costo complessivo per unità di prodotto**, come il costo per studente, il costo per certificato prodotto e il costo per ricovero.
 - Gli indicatori di efficienza espressi in termini monetari riflettono l'esigenza di **minimizzare l'impegno di risorse (input)** per unità di prodotto (output) oppure di **massimizzare l'output** dati gli input impiegati.
 - **L'istituzione è tanto più efficiente quanto più l'indicatore di costo per unità prodotta è basso.**
 - Tale indicatore riflette tre variabili che è utile tenere distinte:
 - I **prezzi** delle risorse **acquisite** (si migliora l'efficienza riducendo le retribuzioni dei lavoratori o scontando prezzi più bassi negli acquisti di beni e servizi)
 - La loro **produttività** specifica (l'efficienza migliora se le specifiche risorse sono più produttive)
 - La loro **organizzazione** nei **processi produttivi** (l'efficienza dipende da come le diverse risorse sono combinate tra loro, anche a prescindere dalla produttività individuale)
 - Gli indicatori di efficienza espressi in **termini non monetari**, detti anche di **efficienza tecnica**, misurano il rendimento di una specifica risposta oppure di un sistema di risorse. Sono esempi di questi indicatori il numero medio di studenti per classe, il tempo medio di lavoro per certificato prodotto.
 - Le **istituzioni pubbliche**, espressione delle comunità, **non possono essere indifferenti alle diverse modalità con cui è possibile ottenere maggiore efficienza**.
 - È fondamentale che le analisi di efficienza delle istituzioni pubbliche prestino attenzione alle modalità con cui essa può essere migliorata, mantenendo una **visione complessiva che non trascuri gli effetti sociali delle scelte** e ricordando che il lavoro è svolto da persone e non da macchine.
- **Il criterio di efficacia**
 - Nei sistemi di mercato l'efficacia è valutata e incentivata dalle scelte dei consumatori: **è la scelta di acquisto che rileva l'efficacia del prodotto nel rispondere al bisogno**.
 - Nel contesto pubblico questa valutazione implicita è **depotenziata** perché molto prodotti pubblici non hanno un prezzo e perché le istituzioni spesso operano in settori dove la valutazione diretta dell'efficacia del prodotto da parte del cittadino può essere difficile.
 - La **valutazione di efficacia pubblica**, quindi, è **più complessa** di quella di efficienza per diversi motivi.
 - In primo luogo, **i bisogni hanno un'importante componente soggettiva**.
 - Le persone non hanno la stessa tensione verso la tutela della salute, l'arte e la cultura.

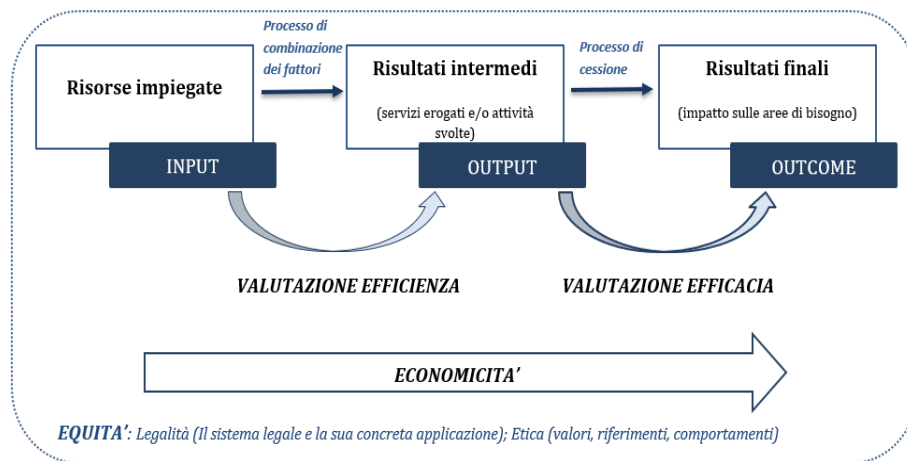


- Le persone hanno preferenze eterogenee per la soddisfazione dei bisogni ed è, pertanto, difficile per le istituzioni pubbliche aggregarle in modo da tutti condiviso.
- Mentre il mercato riesce a **differenziare l'offerta dei prodotti per tenere conto dell'eterogeneità** delle scelte dei consumatori, **il pubblico ha molti impedimenti** nel farlo.
- Il secondo problema è che in **molte aree di intervento pubbliche è difficile misurare i bisogni e anche la capacità di soddisfarli.**
 - Si pensi alla scuola dell'obbligo: una buona misura del prodotto potrebbe essere il tasso di giovani che concludono il ciclo d'istruzione negli anni previsti
 - Tuttavia, compito della scuola è lo sviluppo delle capacità e saperi nei ragazzi: il problema è capire come misurare tale *outcome*. Recentemente sono state introdotte le prove INVALSI, come strumento di performance measurement, che tuttavia colgono solo in parte gli obiettivi formativi
- Il terzo problema riguarda la **co-determinazione tra diverse istituzioni nella soddisfazione dei bisogni.**
 - La nostra salute dipende non solo dai servizi sanitari, ma anche dalla sicurezza stradale, dalle norme sull'emissione di inquinanti e dalla sicurezza alimentare.
 - Per la maggior parte delle finalità pubbliche rilevanti, quindi, interviene una serie di istituzioni pubbliche tra loro correlate.
 - Per misurare la performance di un'istituzione non basta avere misure di esito come l'aumento della vita attesa o i risultati del test INVALSI, ma occorre anche lavorare sull'**attribuzione degli esiti alle diverse istituzioni.**
- Infine, occorre tenere presente che qualsiasi correlazione tra prodotti e soddisfazione dei bisogni, tra **output e outcome**, è affetta da **effetti di confondimento.**
 - La correlazione tra variabili non è una prova di una relazione causa-effetto.
 - Quindi, **il semplice osservare che a fronte di un'azione pubblica corrisponda un miglioramento di una misura di esito non basta a trarre una conclusione sull'efficacia:** altri fattori potrebbero aver modificato l'indicatore di esito nel tempo di osservazione.
 - Anche il confronto tra diverse istituzioni pubbliche che offrono gli stessi prodotti potrebbe essere inficiato da importanti fattori di confondimento.
- **Il criterio di equità**
 - Il mercato tende ad ignorare il tema dell'equità lasciando alle istituzioni pubbliche e al privato sociale il compito di intervenire quando si ritiene che l'accesso ai prodotti debba essere garantito a prescindere dalla disponibilità a pagare.
 - **L'equità non è un criterio strettamente economico ma è fondamentale per valutare la performance delle istituzioni pubbliche** per diverse ragioni.
 - L'istituzione pubblica opera secondo un'accezione molto forte di equità: **i cittadini devono essere trattati in modo uguale a parità di bisogno.**
 - La misura dell'uguaglianza richiede un lavoro di analisi dei dati che vada ben oltre gli indicatori di tendenza centrale e che includa anche misure di dispersione e di distribuzione dei fenomeni, con particolare attenzione alle code della distribuzione.
 - Un tema particolarmente critico riguarda una **parte della popolazione che non accede ai servizi anche se gratuiti.**
 - Sembra paradossale che proprio i più poveri non colgano l'opportunità di ottenere benefici a zero costi.



- Di enorme importanza divengono le modalità attraverso cui 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.
 - In Italia, il tema dell'equità dei servizi offerti dal pubblico riguarda anche **il divario tra Nord e Sud**.
 - In tutte le classifiche sulla qualità dei servizi pubblici le realtà del Sud sono posizionate sistematicamente sotto quelle del Nord.
 - Un indicatore di queste differenze sono le migrazioni interne per l'assistenza sanitaria e gli studi universitari. In molti casi i cittadini del Sud, pur avendo servizi locali gratuiti disponibili, si spostano per ottenere servizi, effettivamente o percepiti come migliori.
 - La **mobilità** è un **segnale di non omogeneità della qualità dei servizi** e genera ulteriori problematiche:
 - La mobilità richiede risorse economiche e relazionali e tende a sfavorire le fasce particolarmente deboli.
 - Eventuali meccanismi di finanziamento in base ai servizi resi trasferiscono risorse dalle regioni del Centro-Sud a quelle del Centro-Nord e in una direzione opposta a quella che servirebbe per riequilibrare la situazione socio-economica.
 - Nonostante questi fenomeni dovrebbero attirare un meccanismo di riequilibrio stimolando le regioni del Sud a investire per frenare la mobilità, i flussi di finanziamento dal Centro- Sud al Centro-Nord si sono consolidati e non si registrano segnali di un'inversione della tendenza.
- **Il criterio di economicità**
 - Le istituzioni pubbliche sono formate da **molte organizzazioni** che vengono definite **aziende** se dotate di **autonomia**: possiamo definire aziende pubbliche le università, le scuole, le aziende sanitarie locali; per diversi aspetti possono considerarsi aziende o gruppi aziendali, anche, i Comuni, le Regioni e lo Stato Centrale.
 - Senza autonomia non vi è un reale spazio per organizzare e gestire e per svolgere una funzione manageriale.
 - L'autonomia è anche assicurata dalla **sostenibilità economico-finanziaria di lungo periodo**, altrimenti definibile come **economicità**: un'organizzazione che svolge attività che non sono sostenibili sotto il profilo economico è in costante pericolo di interventi traumatici che ne ridefiniscano gli spazi di autonomia.
 - Un'azienda rispetta il criterio di economicità se è in equilibrio economico senza interventi straordinari. **Un'azienda pubblica rispetta il principio di economicità se persegue le sue finalità istituzionali in una situazione di equilibrio strutturale tra ricavi e costi.**
 - Un'azienda in disavanzo che viene risanata dalle istituzioni pubbliche di riferimento non rispetta il criterio di economicità perché opera con risorse aggiuntive rispetto a quelle che i cittadini le mettono a disposizione
 - L'economicità è una dimensione della valutazione della performance delle singole aziende pubbliche che **sintetizza e va oltre le misure di efficienza, efficacia ed equità.**
 - Le cause della **mancata economicità** delle aziende possono essere diverse:
 - **Bassi livelli di efficienza e finanziamenti inadeguati** rispetto alle attività svolte.
 - Aziende che **non hanno più una finalità utile alla società**, poiché il bisogno di riferimento è mutato o viene garantito in altri modi.
 - Quando, per rispettare l'equilibrio economico, l'azienda è costretta a operare a **livelli quali-quantitativi inadeguati**. In questo caso l'equilibrio di lungo periodo è compromesso dal rischio che manchi la legittimazione sociale e il consenso politico per finanziare l'azienda.





Multidimensionalità e complessità delle valutazioni della performance

- **Non è pensabile costruire una batteria di indicatori, ancor di più se di sintesi, che riflettano la performance complessiva di una IP senza introdurre un altissimo grado di arbitrarietà e, quindi, dando ampio spazio a giudizi di valore**
- Per meglio comprendere facciamo un esempio:
 - Le università hanno due missioni fondamentali: l'insegnamento e la ricerca; identificare quale sia l'esito (outcome) degli studi universitari è molto difficile.
 - Lo **studio** ha la funzione generale di offrire la capacità di base (*capabilities*) per potere avere una vita attiva, libera e consapevole. Ciò significa riconoscere che si studia per finalità professionali ma anche per ragioni più soggettive e personali.
 - A livello universitario il riferimento principale per valutare gli esiti e quindi l'efficacia dei servizi è il mercato del lavoro: il tasso di occupazione a una certa data dopo il conferimento del titolo di laurea e il reddito da lavoro.
 - Questi indicatori presentano però criticità
 - Non misurano i benefici dell'esperienza universitaria non catturati dal mercato del lavoro
 - Risentono delle problematiche della confrontabilità tra diversi corsi di laurea e dalle diverse caratteristiche dei mercati del lavoro di riferimento.
 - Rispetto all'ambito della **ricerca**, per misurare l'efficacia della produzione scientifica si usano criteri bibliografici: l'impact factor della rivista della pubblicazione, il numero di citazioni e altri indicatori di sintesi più complessi. L'idea di fondo è che il valore (l'esito) di una pubblicazione sia misurabile in base a quanto essa viene ripresa da altri ricercatori.
 - L'equità di un sistema di misurazione della performance delle università può essere analizzata rispetto a tre dimensioni: geografica, socio-economica e relativa alle diverse aree di ricerca e insegnamento.
 - Una concentrazione delle università in poche aree del paese indebolirebbe le aree più povere, costringendo studenti, ricercatori e docenti a emigrare in territori in cui sono presenti università.
 - La valutazione socio-economica dell'equità potrebbe essere possibile attraverso un'analisi delle tasse universitarie pagate, come indicatore del *diritto allo studio*
 - Attraverso i dati forniti dal mercato del lavoro si potrebbe, infine, valutare la dimensione delle aree di insegnamento e ricerca
- **La misurazione dell'economicità comprende quella di efficacia, efficienza ed equità e le sintetizza facendo specifico riferimento all'equilibrio di lungo periodo dell'azienda.**
 - Il primo indicatore economico-finanziario può essere inteso come **pareggio di bilancio**.
 - A un livello superiore, la misurazione dell'economicità riguarda **indicatori economico-finanziari, di efficienza, efficacia ed equità** tesi a verificare quanto l'azienda sia **sostenibile** rispetto alle dinamiche di chi la finanzia e dell'ambiente di riferimento.



- Ogni entità dotata di un certo grado di autonomia non è in condizione di economicità se è in sostanziale disequilibrio economico-finanziario atteso.
- Sottolineare la **complessità del lavoro di costruzione di adeguati sistemi di misurazione della performance** non significa metterne in dubbio l'entità, serve per mettere in luce la **necessità di una progettazione attenta che riconosca le implicazioni della scelta di alcuni indicatori rispetto ad altri e del loro peso relativo quando utilizzati in valutazioni di sintesi.**
- Riprendendo l'esempio precedente:
 - Il sistema, se stabile nel tempo, avrebbe anche effetto di segnalare a tutte le università la necessità di scelte maggiormente orientate all'efficienza e all'efficacia.
 - Però la scelta di dare peso a questi indicatori potrebbe collidere con alcune interpretazioni del criterio di equità volte ad assicurare omogeneità della distribuzione delle università e degli studenti universitari tra i territori.
- In sintesi:
 - La performance delle istituzioni pubbliche è inevitabilmente **multidimensionale**. Questo impedisce di disporre immediatamente di indicatori di sintesi che riflettano la performance complessiva di una istituzione pubblica senza introdurre un altissimo grado di arbitrarietà (**soggettività valutativa**).
 - Le istituzioni pubbliche devono rispondere alle differenti attese (a volte contrapposte) di molteplici portatori di interesse (**contrapposizione delle aspettative**): sono necessari molteplici indicatori per ogni caso specifico
 - Qualsiasi correlazione tra prodotti/servizi e soddisfazione dei bisogni (outcome) è potenzialmente affetta da effetti di confondimento (**incertezza sulle correlazioni tra servizi/politiche pubbliche e outcome sociali**).
 - *Esempio: se si registra una diminuzione del tasso di inquinamento a Milano, l'effetto è da imputare all'introduzione dell'area C oppure al semplice aumento delle precipitazioni?*
 - **Interdipendenza tra diversi livelli istituzionali** che agiscono in maniera contestualmente su uno stesso obiettivo (es. Polizia, Carabinieri e Polizia locale)

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 istituzioni pubbliche:
 - Il primo riguarda i **sistemi pubblici nel loro complesso**, avendo come oggetto più istituzioni che contribuiscono a svolgere una funzione di natura pubblica.
 - A questo livello, le istituzioni pubbliche sono individuate come responsabili della soddisfazione di un bisogno complessivo e 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
 - Ad esempio, sistema dei trasporti, sistema scolastico, sistema sanitario, sistema degli enti locali...
 - Un secondo livello riguarda **le politiche pubbliche** intese come interventi o "pacchetti" di interventi volti a rispondere a un'area di bisogno di una popolazione di riferimento.
 - Il riferimento è tipicamente settoriale ed è possibile individuare una o più responsabilità istituzionali e un sistema amministrativo di riferimento.
 - La crescente disponibilità di dati e di adeguati strumenti per analizzarli rende possibile valutare l'effetto delle politiche pubbliche offrendo uno strumento analitico di valutazione, anche se solo ex post. Questa impostazione è detta **evidence based policy**.
 - Ad esempio, la performance del Jobs Act, dei Bonus bebè o dello sviluppo della rete in fibra ottica
 - Il terzo livello di analisi riguarda **le aziende e le unità organizzative**.
 - È questo il livello in cui il performance management nelle istituzioni pubbliche si avvicina al performance management nelle imprese.



- In entrambe le situazioni 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.
- L'ultimo livello riguarda **le persone** che operano nelle istituzioni.
 - I sistemi di gestione del personale, di programmazione e controllo e i sistemi informativi a essi sottesi sono chiamati a riflettere la centralità del contributo alla performance e sono tesi a misurare l'apporto individuale al risultato intermedio o finale.

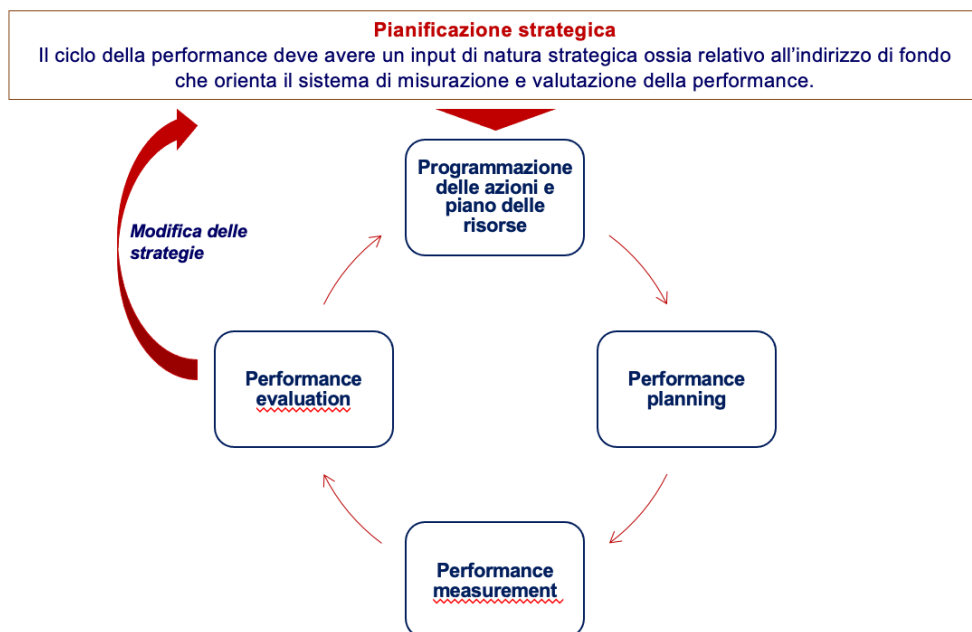
Il momento della misurazione e valutazione delle performance

- **Ex ante** → elementi determinanti sono l'accuratezza e la realistica dei modelli di previsione, nonché la qualità delle stime.
- **In itinere** → risulta determinante la tempestività durante l'esercizio per poter intervenire velocemente sulla gestione.
- **Ex post** → elementi determinanti sono la metodologia di misurazione e la qualità dei sistemi di rilevazione

Il ciclo della performance

- Il **ciclo della performance** serve a mettere in luce alcuni tratti dell'approccio comune a diverse istituzioni pubbliche.
- È riconosciuto che il ciclo debba avere un **input di natura strategica** relativo all'*indirizzo di fondo che orienta il sistema di misurazione e valutazione della performance*; la **scelta delle misure e degli indicatori** non è neutra ma deve essere coerente con le scelte ritenute fondamentali per il successo dell'istituzione
- Le indicazioni strategiche supportano la programmazione operativa (**performance planning**) che comprende il **piano delle azioni da interpretare** e il **conseguente piano delle risorse (budgeting)**. Alla definizione di attività da svolgere e di risorse correlate sia anche associato un sistema di misure che permetta di oggettivare il raggiungimento di obiettivi intermedi (output) o finali (outcome). Le misure servono a un doppio scopo:
 - Per verificare che le attività abbiano un impatto
 - Per permettere di spostare il sistema di responsabilizzazione dallo svolgimento delle attività all'ottenimento di risultati rilevanti e coerenti con l'orientamento strategico
- La fase di programmazione orienta la gestione e informa la produzione degli elementi necessari per misurare la performance (**performance measurement**). Il performance management richiede dunque lo sviluppo di adeguati sistemi informativi a sostegno della misurazione dei risultati tanto che ne sono un carattere fondamentale e di natura strategica
- Il ciclo può prevedere delle **azioni di revisione**, per esempio per delinearci di informazioni inizialmente non disponibili, che richiedono aggiustamenti nelle azioni e che portano a rivedere gli obiettivi di risultato
- L'enfasi attribuita ai risultati mette al centro dell'intero ciclo della performance la fase di valutazione (**performance evaluation**): lo scostamento tra obiettivi e risultati conseguiti diventa la base per la **rendicontazione** tra politica e amministrazione e l'eventuale **modifica delle strategie**, così che ogni ciclo sia la base di miglioramento di quello successivo





I limiti del performance management

- Esistono alcune principali criticità rilevanti nell'adottare logiche di performance management nel pubblico.
 - **L'effetto sineddoche**
 - È assumere la rappresentazione del tutto tramite l'osservazione di una parte soltanto, che si ritiene rappresentativa per il tutto
 - La misurazione della performance complessiva dovrebbe cogliere l'impatto dell'intervento su aspetti quali l'approvvigionamento di beni essenziali, la prevenzione di epidemie, la rinascita del capitale sociale. Ma in realtà esso non riesce a rappresentare completamente i profili di tutti i benefici resi.
 - L'effetto sineddoche è grave perché **può distorcere i sistemi di management orientandoli verso obiettivi e viste parziali.**
 - Il secondo limite, relativo alla **complessità e ai costi di gestione del sistema**, è in stretta relazione con il primo.
 - L'effetto sineddoche porta a moltiplicare le misure, nel tentativo di minimizzare gli spazi di non rappresentazione dei fenomeni: il risultato è la proliferazione di indicatori specifici e parziali.
 - Ciò ha come conseguenza l'aumento dei costi di gestione del sistema di misurazione. L'effetto sineddoche e la complessità e aumento dei costi dipendono l'uno dall'altro e dovrebbero essere gestiti nella ricerca di un equilibrio contingente e pragmatico.
 - Il terzo limite riguarda il **rischio di manipolazione delle misure.**
 - Le persone interessate dalle misure di performance hanno spazi per intervenire a loro favore, per esempio tramite la registrazione di fatti o attività.
 - Il quarto è la **collisione con le logiche della razionalità politica**
 - È importante tenere presente che il performance management propone un modello forte di razionalità amministrativa, fondato sulla misurazione e sulla trasparenza, in contesti sociali dominati dalla razionalità politica, che segue logiche di raccolta del consenso.
 - **La razionalità dei comportamenti politici (logica di raccolta del consenso) può collidere con la razionalità di strumenti di performance management (fondato sulla misurazione e sulla trasparenza)**
- Un altro elemento centrale è la **definizione dei benchmark**
 - Per trasformare un dato in una informazione utile per il *performance management* è necessario individuare **un comparatore (benchmark)**



- I benchmark efficaci nelle istituzioni pubbliche sono complessi da individuare a causa:
 - Dei **differenziali di capitale sociale e istituzionale** dei territori che influenzano inevitabilmente la performance;
 - Delle **variabilità dimensionali e rispetto alle funzioni esercitate** (anche tra istituzioni apparentemente simili) che influenzano economie di scala e di specializzazione;
 - Delle **possibili policy contrapposte** (ad esempio, la polizia stradale può scegliere di focalizzare la propria attività sulla prevenzione oppure sulla repressione: nel primo caso la diminuzione di multe potrebbe rappresentare un indicatore di successo; nel secondo potrebbe rappresentare invece un insuccesso).
- Il rischio è di individuare comparatori **troppo eterogenei** che risultano scarsamente sfidanti o sfidanti in maniera eccessiva e, quindi, irrealistica.
- **Ipotesi alternative nella scelta dei benchmark:**
 - *Confronto rispetto a entità simili* (performance relativa) → Criticità: quale Comune è davvero simile a Venezia o Napoli?
 - *Confronto con un livello ottimale* (performance vs. standard) → Criticità: chi definisce lo standard?
 - *Confronto con il dato storico* (trend storico) → Criticità: la baseline storica è sufficientemente sfidante?
 - *Confronto con obiettivo programmato* (performance vs. target) → Criticità: le IP hanno interesse a definire target sfidanti?
- Ulteriore limite è rappresentato dalle **diverse prospettive di valutazione** che possono riguardare:
 - **Tasso di copertura dei bisogni**
 - Ad esempio, percentuale di studenti che completano l'obbligo scolastico rispetto al totale dei giovani (*performance come efficacia/impatto*)
 - **Grado di raggiungimento di obiettivi programmati**
 - Ad esempio, riduzione del 5% della disoccupazione giovanile (*performance come qualità della gestione*)
 - **Quota di mercato rispetto a servizi succedanei**
 - Ad esempio, l'incidenza dell'utilizzo del trasporto pubblico rispetto al trasporto privato
 - **Customer satisfaction degli utenti o solidità istituzionale/sicurezza percepita da parte dei cittadini**

Gestire solo con misure di performance?

- Il performance management riguarda una serie di attività volte a misurare e valutare il profilo dei risultati in un'ottica di intervento per il miglioramento continuo.
- Si sostiene che il management basato sulla performance sia alternativo a quello basato sulla **conformance**, perché questa sostituisce il controllo dei risultati ex post a quello sui comportamenti ex ante.
- Il performance management appare, quindi, un modello **in contrasto con quello burocratico tradizionale**: le istituzioni pubbliche devono essere libere di agire per conseguire gli obiettivi che sono loro assegnati e su cui sono responsabilizzate.
- La valutazione degli scostamenti tra obiettivi e risultati e le misure di output, outcome e di razionalità economica permettono di allentare i sistemi di controllo preventivo e legale.
- L'affermazione del performance management è auspicabile perché può produrre rilevanti benefici. Tuttavia, i sistemi di performance management hanno importanti limiti intrinseci e devono essere associati a **pratiche manageriali di compensazione**.
 - La prima è il sistema di **regole**.
 - Il fatto che le istituzioni pubbliche siano sottoposte a troppe regole, a volte inutili, non significa che le regole non servano ad amministrare bene. La legalità amministrativa è imprescindibile.
 - La **cultura e i valori** sono una componente fondamentale del management pubblico.



- Buona parte delle azioni e decisioni prese nella gestione sono informate da processi impliciti, per i quali sono le competenze professionali e i valori di fondo a guidare i comportamenti piuttosto che il riferimento a misure di risultati o regole di varia natura.

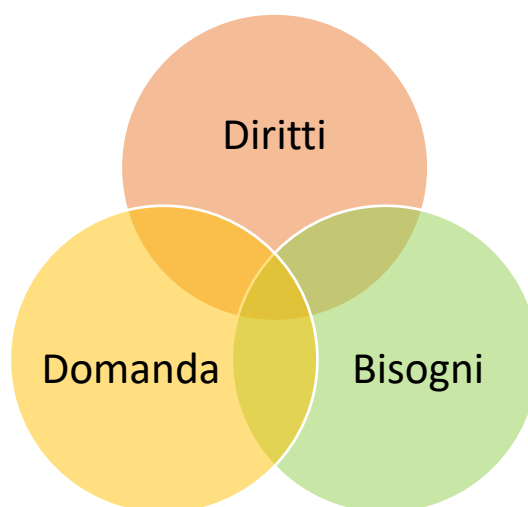
10. LE POLITICHE DI PRODOTTO E DI SERVIZIO: LE LEVE DI SERVICE MANAGEMENT

Il capitolo è completato dal Caso 4 – *La piscina di Castelnuoto*

Strategia e leve di service management nelle istituzioni pubbliche

- L'elemento qualificante delle strategie pubbliche è la **definizione del target di utenti da privilegiare** e la **natura dei bisogni da soddisfare**, in base ai quali definire le caratteristiche dei servizi da offrire.
- Sono le **caratteristiche dei servizi a selezionare** implicitamente gli **utenti** che vengono privilegiati, pur a fronte di una **narrazione solo formalmente universalistica**.
- Le **leve di service management** possono essere usate
 - Sia come **strumento analitico**, per comprendere le caratteristiche di fatto dei servizi e dedurre gli utenti che vengono implicitamente privilegiati, rappresentando uno **strumento di analisi strategica** utile per prendere consapevolezza del posizionamento storico emergente.
 - Sia come **strumento di progettazione** se vengono usate per raggiungere il target esplicitamente definito, scegliendo caratteristiche dei servizi coerenti ai cluster obiettivo.

La differenza tra diritti, bisogni e domanda: implicazioni manageriali



- Le persone hanno **diritti definiti dalla cultura, dalle norme e dall'indirizzo politico** che vengono espressi attraverso le istituzioni pubbliche.
 - Le persone talvolta **non sono consapevoli** di tali diritti oppure **non sono in grado di esprimerli o rivendicarli** (es.: le famiglie con figli in abbandono scolastico non riescono a tutelare questo diritto, nonostante sia gratuito e costituzionalmente riconosciuto a tutti)
- Le persone possono percepire altresì **bisogni**, che **possono coincidere con i diritti sanciti, oppure essere esclusi da tale sfera ed essere, addirittura, considerati illeciti**.
 - Il bisogno può rimanere **latente** (es: un anziano fragile può non avere più le risorse per chiedere attivamente assistenza) oppure **esprimersi esplicitamente** sotto forma di domanda al settore pubblico
- La **domanda** di servizi pubblici **può essere espressione di un bisogno che le politiche pubbliche considerano un diritto** (es: pensione) oppure **può trattarsi di domanda che il**



sistema pubblico considera inappropriata e non facente parte dei diritti tutelati (es: chirurgia estetica).

- Vi sono inoltre casi di domande di servizi che non sono ben correlate ai reali bisogni perché vengono fraintesi dalla stessa persona richiedente (es: giovane disoccupato chiede una casa popolare invece di cercare una riqualificazione professionale).
- Spesso i portatori di domanda inappropriata sono capaci di forte voce politica, mentre i **portatori di bisogni latenti non hanno advocacy** (le IP devono lavorare con quelle strutture che cercano di far emergere i bisogni latenti: come ONG e le ONLUS che aiutano le aree di fragilità affinché abbiano voce): questo mette in tensione le IP tra ricerca del consenso e supporto a coloro che sono davvero i più fragili
- Le PA hanno il compito di **sollecitare i diritti che non diventano domanda** (es.: gli homeless spesso non vogliono accedere ai dormitori a loro dedicati), **di escludere la domanda a cui non corrispondono diritti prioritari** (es.: un lavoratore vuole avere uno sconto per studenti, a cui non ha diritto), **di soddisfare i bisogni appropriati e di aiutare le persone a comprendere i loro bisogni fondamentali**
 - Questo lavoro è tipico del modello economico-aziendale ma spesso si scontra con il modello politico in quanto spesso la classe medio-alta è in grado di far valere maggiormente la propria posizione ed avere una più forte voce politica.
 - Quando succede ciò risulta utile un **riposizionamento dei servizi** ed un **contemperamento continuo degli interessi**.

Leve di service management per il posizionamento dei servizi

- Il **processo di progettazione dei servizi** è uno strumento non solo **tecnico** ma anche **strategico**, fondamentale per determinare i soggetti destinatari di tali servizi.
- Il processo si compone di due fasi:
 - Il posizionamento del servizio
 - La scelta sulle leve di service management
- **Il posizionamento del servizio**
 - Questa fase si concretizza nel modo in cui il servizio è percepito dal gruppo di cittadini che rappresentano il target (il bikesharing comunale è aperto a tutti ma di fatto alcune categorie di persone ne risultano più attratte).
 - Il posizionamento si traduce in **segmentazione della domanda** (aggregazione dei cittadini sulla base di criteri demografici, psicografici, reddituali o sociali) e **differenziazione dell'offerta** (è necessaria però una mediazione tra esigenze di standardizzazione, dettate da ragioni di efficienza ed economicità, e personalizzazione).
- **La scelta sulle leve di service management**
 - La progettazione dei servizi di interesse pubblico si esplica mediante le scelte e l'implementazione delle decisioni relative a un insieme di leve, i quali risultano più attratti o respinti a seconda delle caratteristiche del servizio stesso, concretizzandone il posizionamento atteso.
- Le **leve di service management** rappresentano le **caratteristiche assunte dai servizi pubblici che determinano di fatto la selezione dell'utenza privilegiata e quella scoraggiata nell'uso dei servizi stessi**
- Attraverso le leve di service management le Istituzioni Pubbliche possono attuare la loro **strategia** e rendere concreto il **posizionamento strategico** nell'ambiente di riferimento
- Le leve del service management, che permettono alle IP di rendere efficaci ed efficienti i loro servizi al pubblico di riferimento, sono:





- **La politica di prodotto/servizio**

- Consiste nella **scelta delle caratteristiche** del **core service** e dei **peripherals** (servizi accessori).
 - Il core service in una biblioteca è costituito dal presidio di media culturali, però può essere più focalizzato sui libri, sui dvd, quotidiani, ecc.
 - I servizi accessori rappresentano un ampliamento finalizzato a migliorare la qualità del servizio e possono non avere natura politica e servire come fonte di reddito (bar in un museo).

- **La forma di gestione**

- La natura della gestione influenza la natura del servizio (es: un centro sportivo comunale dato in gestione ad una parrocchia diventerebbe una piattaforma per progetti educativi e di inclusione sociale).
- Le IP devono soddisfare infiniti bisogni con un **budget limitato**. È possibile **soddisfare** un bisogno:
 - **In economia all'interno dell'IP**, ovvero all'interno del bilancio e del budget dell'istituzione
 - **In gestione** ad un'azienda **pubblica**
 - **Esternalizzato** ad un'impresa **privata**
 - **Delegato** ad un'impresa professionale **non profit**
 - **Delegato** ad un'associazione di **volontari non remunerati** (es.: pulizia dei parchi)
- La natura del gestore influenza la natura del servizio, anche cercando di limitare l'autonomia con appositi contratti
- La **cultura**, le **competenze** e il **brand** del gestore influenzano le caratteristiche del servizio
- **ESEMPIO:**
 - La biblioteca comunale è gestita da dipendenti comunali in economia: servizio molto tradizionale, che attira prevalentemente studenti come luogo di studio
 - La biblioteca del comune è stata conferita ad una azienda pubblica intercomunale di dieci enti locali che gestisce ad area vasta il patrimonio culturale: servizio che opera come hub pubblico di accesso alla vita culturale della zona (eventi, cineforum, informa-giovani, tetro) con la possibilità di accedere al patrimonio di tutte le biblioteche



- La biblioteca comunale è stata data in gestione ad una impresa specializzata in ludoteche e librerie multimediali: servizio accattivante, molto orientato all'entertainment multimediale con un mix di consumi gratuiti e a pagamento
 - La biblioteca comunale è gestita da una cooperativa sociale con lavoratori svantaggiati: servizio tradizionale ma con una forte vocazione a target fragili (supporti audiovisivi per disabili, molti libri e postazioni PC per stranieri)
 - La biblioteca comunale è gestita da un network di associazione di volontari (Proloco e Associazione centro anziani): spazio di socializzazione
- **Il personale di contatto**
 - Svolge tre funzioni principali:
 - **Orienta gli utenti**
 - **Produce le prestazioni**
 - **Negozia con i fruitori le caratteristiche del servizio.**
 - Il personale svolge un ruolo operativo e relazionale, incidendo particolarmente **sull'immagine ed il grado di soddisfazione dei fruitori.**
 - Nell'istituzione pubblica, il ruolo relazionale del personale di contatto è stato a lungo trascurato in favore del ruolo più strettamente operativo. Il front office è sempre stato considerato come una funzione di complemento del back office, ma negli ultimi tempi il trend si sta invertendo e il ruolo relazionale del personale di contatto viene **maggiormente valorizzato.**
- **La comunicazione**
 - L'istituto pubblico deve **dialogare sia con i cittadini** per legittimare la propria azione redistributiva o di regolazione, **sia con gli utenti effettivi o potenziali** dei servizi per finalità di promozione e presentazione.
 - Inoltre, l'ente pubblico comunica per **promuovere comportamenti socialmente desiderabili** o **protettivi** per la collettività e **politiche di sostegno** o **regolamentazione di standard di sicurezza** (es: limiti di velocità).
 - La comunicazione può svolgere una pluralità di funzioni, quali:
 - **Rendere nota** ai cittadini l'esistenza di un servizio
 - Evidenziarne le **caratteristiche e le condizioni di fruizione**
 - **Comunicare gli esiti del servizio.**
 - Gli **strumenti** adottati per la comunicazione possono avere un forte impatto sui segmenti di domanda (es: una campagna web può impattare diversamente rispetto ad una campagna stampa).
 - **ESEMPIO:**
 - Il SSN italiano è considerato dagli analisti uno dei migliori al mondo dal punto di vista del rapporto costo/efficacia e dell'equità.
 - Il SSN non ha un logo, non ha un brand, non ha un nome comunemente usato: i cittadini spesso non sanno come chiamarlo (ancora oggi molti usano il termine "mutua", quando questa è stata abolita 40 anni fa)
 - L'assenza di una comunicazione di brand efficace deteriora la percezione della qualità e robustezza del SSN
 - Ferrovie dello Stato, all'opposto, ha fatto un lungo e complesso lavoro di re-branding, rendendo familiari termini come Freccia Rossa, Freccia Bianca, Alta Velocità, Trenitalia con un posizionamento in costante crescita
- **La logistica e il layout**
 - Definizione di dove, quando e con quali caratteristiche viene erogato il servizio:
 - **Dove:** i servizi possono essere erogati all'interno dell'ente pubblico centrale, negli uffici periferici o presso il domicilio degli utenti
 - **Quando:** orari di apertura dei servizi
 - **Layout:** l'estetica, le forme, i colori e le immagini presenti in un servizio segnalano la sua caratteristica prevalente e sono predittive dell'utenza che si intende attirare
 - **ESEMPIO:**
 - Un museo può esporre in modo molto colto, didattico o ludico



- Le illustrazioni delle opere possono essere molto brevi e semplici o lunghe e complesse (su cartelloni, su video o su supporto acustici)
- Il museo può avere delle guide fisiche, della audio-guide o un app che funge da guida
- Il museo può avere un ristorante di lusso, un semplice bar o un self service
- Il museo può avere uno spazio gioco per bambini (target famiglie), una sala conferenze (target studiosi) o una stanza per il silenzio e la lettura (target utenti adulti o anziani)
- Il museo può avere o non avere un WIFI gratuito e potente
- **La piattaforma di accesso**
 - Influenzano il **tempo** che i cittadini devono impiegare per ottenere un servizio e, in relazione alle diverse disponibilità di tempo, definiscono i **target** che ne fruiscono, nonché i costi di fruizione per i diversi target.
 - **ESEMPIO:**
 - La nascita e lo sviluppo del servizio BIKEMI finanziato dal Comune di Milano ha inizialmente privilegiato i cittadini digitalmente più competenti, con carta di credito, residenti o frequentatori del centro storico (zona 1)
 - Essendo un nuovo servizio è nato subito su piattaforma digitale
 - Dovendo raggiungere il prima possibile una certa massa critica di utilizzatori per diventare economicamente e politicamente sostenibile è stato avviato in centro, privilegiando quindi segmenti sociali che risiedono, lavorano o studiano in centro
 - Faticosamente, anche perché vi è meno massa critica, si cerca ora di estendere il servizio anche a zone più periferiche della città, per ampliare gli utilizzatori del servizio e il suo profilo di equità sociale
- **Le tariffe**
 - Viene applicato un **corrispettivo** diretto oppure un **prezzo politico**.
 - Il primo caso trova applicazione quando il valore del servizio è fissato in misura inferiore al costo di produzione
 - Il secondo quando il valore risulta superiore al costo di produzione ma inferiore al prezzo di mercato.
 - Il biglietto del mezzo pubblico rappresenta una tariffa, mentre l'affitto per un campo di calcetto pubblico corrisponde a un prezzo politico.
 - La **tariffa** oltre a **remunerare il costo di produzione**, ha anche l'**obiettivo di regolare il comportamento del cittadino-utente**.
 - Le scelte di natura tariffaria contribuiscono **alla copertura del fabbisogno finanziario** ma hanno anche valenze più complesse:
 - Definiscono la **quota di copertura che fa perno sulla fiscalità** generale rispetto a quella relativa al contributo degli utenti
 - **Orientano la domanda** con l'obiettivo di **contenere quella inappropriata**
 - **Segmentano l'utenza** in funzione dei differenziali richiesti
 - Le tariffe vengono **spesso modulate in funzione dei diversi target sociali**, per orientare l'uso nelle diverse fasce orarie, per scoraggiare la domanda inappropriata.
- Le leve di service management influenzano significativamente il posizionamento del servizio e quindi gli utilizzatori prevalenti attesi: esse **vanno correlate al ciclo di vita del servizio stesso**.

Le criticità nell'uso delle leve di service management

- Formalmente la maggior parte dei servizi pubblici ha natura universalistica e quindi formalmente non esclude nessuno. Quando le **caratteristiche** di un servizio sono **molto marcate a favore di un certo segmento di utenti**, l'arrivo di altri target inevitabilmente **abbassa il livello di soddisfazione** percepita ed indebolisce l'immagine del servizio.
- Molti servizi pubblici hanno anche dei criteri che disciplinano le priorità o il diritto di accesso al servizio però **non sempre risultano allineati alle caratteristiche percepite del servizio**.
- Infine, nelle istituzioni pubbliche, fisiologicamente **convive la comunicazione istituzionale** (promuovere un territorio), **di servizio e quella politica**; non è facile distinguere fra i tre livelli



di comunicazione, perché i messaggi sono tra di loro indipendenti e spesso estremamente lunghi e complessi per la comprensione dei cittadini.



SECONDO PARZIALE



11. ETICA E POLITICHE DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Effetti della corruzione sulla società

- L'**integrità** è un tema fondamentale della PA e ha radici profonde: è una opinione condivisa che una condotta di imprese ed istituzioni che sia **rispettosa degli interessi degli stakeholder** ma anche **trasparente e responsabile** sia una condizione essenziale per ridare **slancio e credibilità ai sistemi economici** di stampo capitalistico
- Gli studi di business e government ethics hanno costantemente proposto che i governi nazionali e locali agiscano come **informed, accountable and active owners**
- Il tema dell'integrità deve essere strettamente legato al tema dell'**efficacia**: ciò significa che il **rispetto delle regole non deve paralizzare le procedure pubbliche**
- La **corruzione** è una piaga terribile che genera:
 - **Altissimi costi** (770 miliardi ogni anno)
 - **Riduzione** dell'attrazione degli **investimenti**
 - **Perdita di crescita e competitività** delle imprese
 - **Riduzione della motivazione e senso di appartenenza** dei dipendenti pubblici
 - **Venir meno del rapporto di fiducia tra IP e cittadini**, soprattutto sotto il profilo della tutela dell'uguaglianza
 - **Peggioramento** della **qualità** della classe dirigente
- Come si può osservare, la corruzione danneggia gravemente l'economia e la società nel suo complesso in quanto **ostacola lo sviluppo economico, mina la democrazia, lede alla giustizia sociale e allo stato di diritto**
- Essa colpisce tutti gli Stati e si **ripercuote sulla buona governance**, sulla sana gestione del **denaro pubblico** e sulla **competitività dei mercati**, minando la **fiducia dei cittadini** nelle istituzioni e nei processi democratici
- Proprio il fatto che la corruzione ha **natura illegale e sommersa** è difficile disporre di dati sistematici e indispensabili per costruire statistiche attendibili ed attuare azioni immediatamente efficaci per combatterla

Corruzione nel settore privato e pubblico

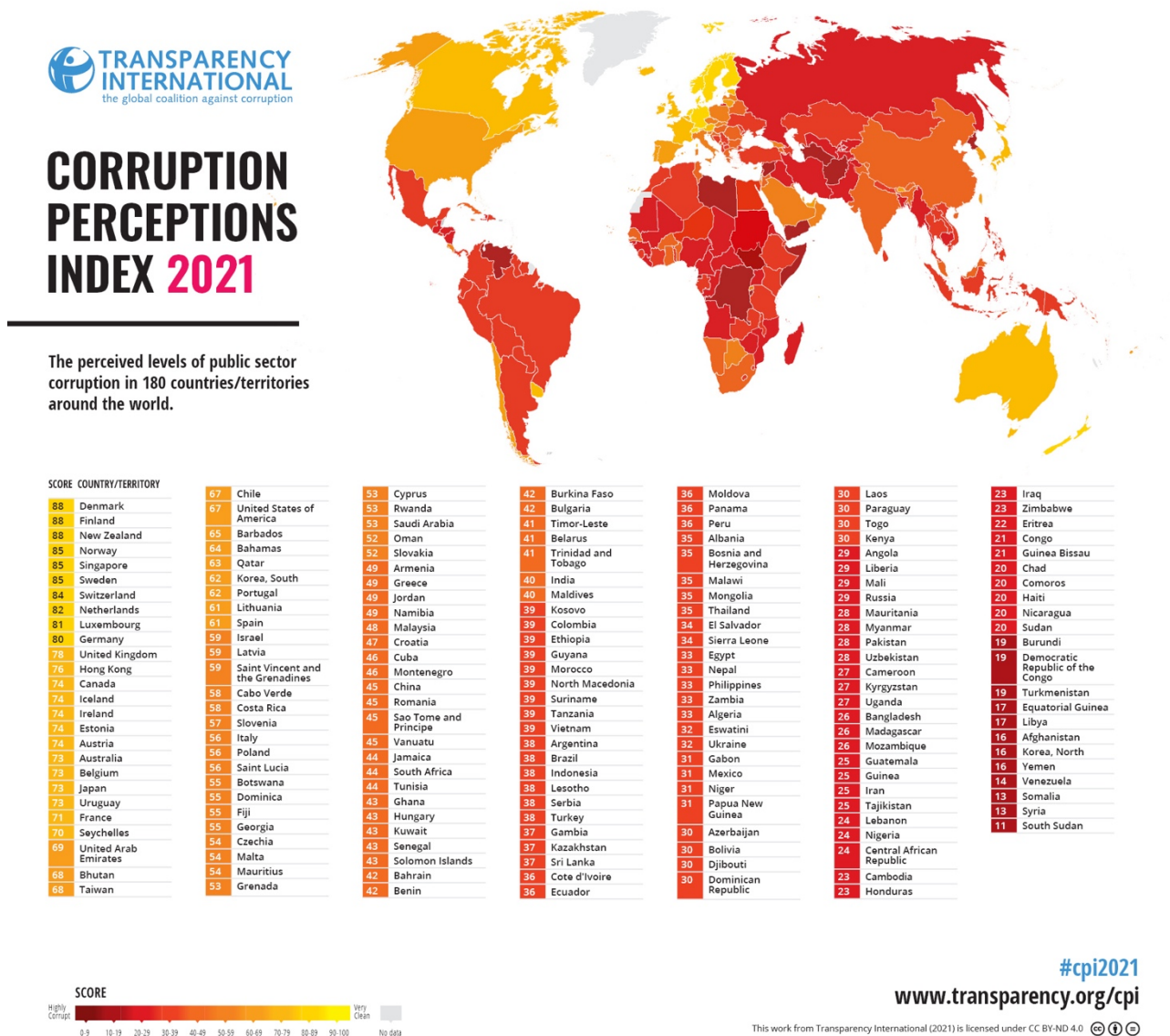
- Con **corruzione** intendiamo, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato, uno **scambio tra un atto di potere ed una prestazione che danneggia gravemente la società o un'impresa nei suoi meccanismi socioeconomici fondamentali e, pertanto, attira l'opinione pubblica**
- Esistono sostanzialmente due fattispecie di reato:
 - **Corruzione attiva**: si elargisce denaro o si promettono vantaggi illeciti ad un soggetto (corrotto) in modo che compia un atto non conforme o contrario ai propri dover d'ufficio
 - **Corruzione passiva (concussione)**: accettazione, da parte di chi svolge una funzione di responsabilità decisionale, dei vantaggi illeciti proposti dal corruttore
- Sono diversi gli esempi, anche recenti, di corruzione: Tangentopoli, MOSE, appalti truccati ad EXPO 2015...
- Anche se i fenomeni corruttivi impattano negativamente la società quando sono perpetrati dai privati, la **corruzione nel settore pubblico** genera **danni ben maggiori**: questo in virtù del fatto che le IP esercitano in via esclusiva **poteri sovraordinati** attraverso i quali regolano e limitano alcune libertà individuali o d'impresa per tutelare l'interesse collettivo
- La **distorsione di tali poteri sovraordinati** ad opera della corruzione genera un fenomeno estremamente grave a livello sociale; inoltre, la **complessità** e la **multidimensionalità degli obiettivi** del potere pubblico rende la corruzione stessa fortemente difficile da individuare (questo spiega, anche, il motivo per cui nel pubblico l'attenzione è maggiormente volta ai **controlli ex-ante** più che ex-post)
- Diversi **istituzioni internazionali** si sono mosse, da diverso tempo, per contrastare la corruzione:
 - **ONU**: con l'UNCAC ha definito la prima convenzione vincolante siglata a livello internazionale per combattere la corruzione; gli stati membri devono pubblicare informazioni relative ai dipendenti pubblici, alle candidature, ai partiti politici



- **FMI e Banca Mondiale:** adottando una prospettiva macroeconomica, ribadiscono quanto la corruzione sia deleteria a livello dell'economia reale; sono proposte iniziative per una governance pubblica dell'economia il più trasparente e *accountable* possibile
- **OCSE:** ha riconosciuto la gravità del problema e ha proposto misure per superarlo, spingendo, in particolare, sull'aumento delle pene

La diffusione della corruzione nel mondo

- Il **Corruption Perception Index (CPI)**, preparato ogni anno da *Transparency International* misura la percezione della corruzione nel settore pubbliche in 180 paesi
- La valutazione è basata su 13 indicatori di analisi e su sondaggi fatti ad esperti: questi dati permettono di attribuire un **punteggio all'efficacia dell'apparato anticorruzione** adottato da ciascun paese. Il punteggio varia tra 0 (alto livello di corruzione percepita) a 100 (basso livello di corruzione) e la metodologia di rendicontazione varia di anno in anno, per fornire un dato costantemente attendibile



- I risultati non sono così positivi:
 - I dati del 2021 indicano una media di 43/100 mentre ben i 2/3 dei paesi registrano un punteggio al di sotto della soglia dei 50/100; 131 paesi non hanno registrato progressi



significativi nell'ultimo decennio; in 27 paesi si è addirittura registrata una riduzione del punteggio



- La **credibilità internazionale dell'Italia** si è rafforzata in questi ultimi anni anche per effetto degli **sforzi di numerosi stakeholder** del settore privato e della società civile nel promuovere i valori della **trasparenza, dell'anticorruzione e dell'integrità**.
- L'emergenza generata dalla pandemia ha fortemente influenzato l'elaborazione del CPI: in alcuni casi ha generato una minor fiducia nei Paesi che hanno preferito rimuovere le garanzie di controllo, in altri ha determinato un rafforzamento della coscienza collettiva e risposte più solide da parte dei Governi.
- L'edizione 2021 dell'Indice di Percezione della Corruzione (CPI), pubblicato da Transparency International, ha rilevato che l'Italia ha guadagnato 3 punti rispetto allo scorso anno, che le consentono di compiere un balzo in avanti di 10 posizioni nella classifica dei 180 Paesi oggetto dell'analisi. Il **CPI2021** posiziona dunque **l'Italia al 42esimo posto, con un punteggio di 56/100**

Oggetto e forme di corruzione nelle IP

- La corruzione può manifestarsi in molti modi: **conscondendo alcuni benefici a pochi individui**, trascurando e penalizzando altri cittadini, **assegnando forniture pubbliche a specifiche imprese** evitando una selezione regolare e trasparente che definisca il miglior offerente
- Sotto questo punto di vista, possiamo individuare **tre driver** che ci permettono di analizzare la corruzione nelle IP:
 - **Tipologie di non conformità alla norma**
 - A seconda della natura delle regole a cui si fa riferimento, distinguiamo le seguenti tipologie di comportamenti con cui qualificare la mancata conformità alla norma:
 - **Legali o non legali:** insite sulla conformità alla legge
 - **Legittimi o non legittimi:** insiste sulla titolarità o meno dell'assunzione di una decisione
 - **Leciti o illeciti:** coincidono con ciò che è consentito o non consentito dalla legge
 - **Etici o non etici:** afferisce a temi etici e morali che guidano il comportamento delle persone
 - **Funzionali o disfunzionali:** riguardano i criteri che misurano il contributo al raggiungimento dei fini comuni
 - Ogni norma può essere rispettata in **modo formale o in modo sostanziale**. In contesti molto dinamici il rispetto della forma o della sostanza della norma tende a concretizzarsi in comportamenti differenti, danti luogo a situazioni diverse:
 - **Rispetto formale che coincide con i fini sostanziali** (sempre meno frequentemente)
 - **Rispetto formale che non consente di perseguire i fini sostanziali** (tipico del comportamento "burocratico")
 - **Necessità di venir meno al rispetto formale** (in modo più o meno palese) **per perseguire i fini sostanziali** (persone motivate, portatrici



- di valori sociali positivi, che corrono però il rischio di essere accusate di illeciti)
 - **Mancato rispetto di forma e sostanza**, quando si perseguono fini particolari in modo illegale
- **Oggetto della corruzione**
 - Le forme della corruzione possono essere identificate evidenziando le relazioni che esistono tra soggetti pubblici, privati e cittadini
 - La prima forma di corruzione può avvenire durante il processo di **regolazione** da parte dello **Stato di una politica o di un settore**. In questo caso si individua la presenza di **lobbies occulte**, ossia *portatori di interesse che pongono, anche forzatamente, i loro interessi prima di quelli della società, influenzando l'operato dei policy makers*
 - Un'altra relazione da tenere in considerazione è quella tra **IP committente** e **soggetto erogatore**: il committente forte del proprio potere potrebbe accordarsi con l'erogatore per svolgere operazioni anticoncorrenziali
 - Una terza problematica riguarda la relazione tra **erogatore** e **singolo cittadino**: si possono, infatti, individuare fenomeni sociali di corruzione, in quanto il cittadino potrebbe ricorrere a ricompense informali per ottenere priorità di accesso, servizi aggiuntivi... (fenomeno del **society capture**)
 - Infine, troviamo il fenomeno della **evasione fiscale**
 - Riassumendo, la corruzione viene esercitata principalmente con riguardo a processi di:
 - **Tassazione**
 - **Assunzione** di personale
 - **Gare pubbliche**
 - **Definizione di priorità** (privilegi) nell'erogazione dei servizi o di contributi finanziari pubblici
 - **Approvazione di leggi** di regolazione di settori o di policy di settore
- La natura della corruzione può inoltre essere indagata attraverso l'analisi delle determinanti che spingono l'individuo ad accettare comportamenti non corretti. Le **determinanti individuali della corruzione** sono:
 - **Elementi interni**: non esiste soltanto la motivazione economica (*soldi*), ma anche quella di legittimazione organizzativa, relazioni personali o di potere nella società (*status sociale*)
 - **Elementi di contesto**: controlli e attenzione ai comportamenti possono ridurre il verificarsi di episodi di corruzione
 - **Elementi culturali**: individuiamo nazioni ad alto o basso capitale sociale ed equivalente difesa dell'equità delle istituzioni (*senso delle istituzioni*)

I costi sociali della corruzione

- La corruzione determina **altissimi costi sociali collettivi**, garantendo benefici ad una stretta cerchia di soggetti e a discapito della collettività tutta
- I principali costi sociali della corruzione sono costituiti da:
 - Crescita dell'**iniquità distributiva**
 - **Delegittimazione delle istituzioni** e quindi riduzione della loro possibilità di indirizzare e regolare la società e il mercato
 - Aumento dei **costi di transazione tra gli istituti** (sfiducia tra le parti)
 - Crescita della **percezione di incertezza e insicurezza individuale e sociale** anche a causa della **delegittimazione del sistema giudiziario**
- La corruzione **modifica i poteri e le relazioni sociali**:
 - Generando **lobby** poco trasparenti e molto influenti
 - Rafforzando la **malavita organizzata**



- **Distruggendo capitale sociale**
- Nei casi più gravi si generano i fenomeni di:
 - **State capture**: i gruppi malavitosi inseriscono propri emissari all'interno degli organismi pubblici e negli organi politici
 - **Society capture**: tramite l'infiltrazione malavitosa, si riesce ad influenzare le dinamiche sociali ed economiche, dall'erogazione dei servizi fino all'influenzare il consenso politico

Possibili azioni di contrasto alla corruzione

- Con l'avvento del NPM, alcuni studiosi pensavano che il ridimensionamento del settore pubblico avrebbe condotto ad una conseguente riduzione del fenomeno corruttivo; secondo altri, invece, proprio la continua privatizzazione e deregolamentazione avrebbero condotto ad un effetto diametralmente opposto
- La realtà dei fatti è che la corruzione non può essere combattuta con strumenti giuridici, manageriali o tecnico-contabili, ma solamente con **interventi sulla cultura e sui valori etici delle persone**
 - La stabilità e diffusione della corruzione la rendono **socialmente accettata** e come **inestirpabile**: ogni tentativo di reazione e denuncia non viene supportato né dal pubblico né dai privati
 - Di più occorre escludere come strumento risolutivo il **l'intensificazione del controllo burocratico**, dal momento che ciò creerebbe un aumento eccessivo dei controlli e, quindi, un'aumentata complessità amministrativa, creatrice di processi lunghi e meno chiari
- Alcune **leve di intervento** potrebbero essere;
 1. **Regole tempestive, migliori, più semplici e chiare**, per governare sistemi complessi
 - Evitare, quindi, catene di controllo lunghe, complesse e contraddittorie che finiscono per penalizzare tutti
 - L'inadeguatezza delle regole è spesso dovuta al ritardo del legislatore rispetto alla dinamicità ambientale
 2. Rigorosa applicazione dei **principi di separazione dei ruoli e delle funzioni** di responsabilità. Si necessita una rigida divisione tra amministrazione e politica
 - 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 del controllante e del controllato**;
 - In una **catena di controlli troppo lunga**, complessa e contraddittoria che finiva per deresponsabilizzare tutti.
 - Una più rigorosa applicazione dei principi di distinzione dei ruoli e delle responsabilità potrebbe aiutare a ridurre lo spazio per comportamenti corruttivi.
 3. Diffusione di un'**etica pubblica**, sottolineando il maggiore benessere collettivo raggiunto da una società meno corrotta
 4. **Aumento della trasparenza** come strumento per avvicinare i cittadini alle istituzioni ed accrescere la loro fiducia nel servizio pubblico
 - Incrementare le **informazioni** in modo **semplice e accessibile**
 - Aumentare il **feedback** da parte degli utenti e, in questo modo, il loro coinvolgimento
 - Promuovere le **giornate della trasparenza** destinate alla comunicazione e alla condivisione di informazioni con gli stakeholders
 5. **Controllo sui risultati finali**, rispetto a obiettivi realistici definiti ex ante, combinato con sistemi strutturati e diffusi di rendicontazione (**accountability**) verso gli stakeholder
 - La forza dell'**accountability** risiede nel fatto che questi **processi valutativi sono pubblici e sottoposti al controllo sociale**: ogni cittadino può, così, segnalare elementi di criticità o di sospetto
- L'efficacia di queste leve è determinata dalla **loro comune e simultanea azione**



12. I MODELLI DI STATO: LA DISTRIBUZIONE DEI POTERI NELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

La distribuzione dei poteri e delle funzioni nelle istituzioni pubbliche

- Le istituzioni pubbliche esercitano **poteri sovraordinati** sulle persone e sulle imprese e hanno **giurisdizioni e autorità differenti e modalità specifiche** di esercitare i propri poteri.
- Nella **distribuzione dei poteri pubblici** s'impongono alcune **questioni estremamente rilevanti**:
 - Quando una **decisione** deve essere assunta dagli **organi tecnici** e quando dagli **organi politici**?
 - Gli organi tecnici dovrebbero ragionare secondo prospettive oggettive, fondate su competenze disciplinari e di lungo periodo; queste però sono scarsamente capaci di rispondere a molte questioni pubbliche fondamentali, molte delle quali si fondano sui valori di base della società, più che su parametri oggettivi
 - Gli organi politici usano, quali criteri decisionali, criteri soggettivi ed entrano in gioco per decisioni maggiormente valoriali; soffrono di una scarsa profondità tecnica ed un orientamento al breve termine
 - Quali **poteri** devono essere esercitati da **istituzioni centrali** o statali, e quindi in modo omogeneo su un intero territorio nazionale, e quali da **istituzioni più decentrate, regionali o locali**, generando anche politiche variegate?
 - Pensiamo all'UE e al grosso dibattito tra quali prerogative debbano essere assunte da parte dell'Unione e quali debbano essere in capo ai singoli Stati
 - Qual è **il livello di governo** (sovranazionale, nazionale, regionale, locale) **più funzionale nella gestione dei servizi pubblici**, riuscendo ad essere efficace rispetto agli obiettivi sociali, efficiente rispetto ai costi, apprezzato e legittimato dagli stakeholder e dai cittadini?
 - Ad esempio, i vigili del fuoco, di competenza comunale in Germania e statale in Italia
 - Per quali bisogni pubblici è rilevante un **intervento pubblico diretto** e per quali invece **l'iniziativa di soggetti privati**?
 - Ad esempio, la promozione della donazione del sangue deve essere fatta dal SSN o dalle associazioni del terzo settore
- La risposta a queste domande genera **molteplici modelli di distribuzione dei poteri pubblici, con conseguenze operative estremamente rilevanti**

La distribuzione dei poteri tra Istituzioni internazionali, sovranazionali e nazionali

- Le decisioni che riguardano la suddivisione di compiti e funzioni tra istituzioni **domestiche, sovranazionali** (come l'EU) e **internazionali** (come l'ONU) sono particolarmente rilevanti.
- Dal livello scelto dipendono la visione alla **base della politica**, il **tipo e la quantità di stakeholder** coinvolti, le **risorse** (finanziarie, umane, di know-how) potenzialmente in campo e il tipo di **benefici attesi**.
- Il **perimetro istituzionale** entro il quale si prendono determinate decisioni sovranazionali permette di definire una duplice prospettiva: **internazionale** o **bilaterale**:

	Prospettiva internazionale	Prospettiva bi-laterale (tra due Stati)
Stakeholders coinvolti	Rete estesa e diversificata → tempi decisionali più lunghi e incerti	Rete ridotta e omogenea → processi decisionali più rapidi e obiettivi più facilmente individuati
Quantità delle risorse	Ampia poiché raccolta dalla globalità delle nazioni	Ridotta poiché limitata a quelle nazionali
Benefici attesi	Visone di solidarietà e sostenibilità globale, per diffondere benessere, pace ed equità distributiva	Rafforzamento dei legami culturali, politici ed economici tra due nazioni, nascita di una zona di influenza



- Tale distribuzione dei poteri è frutto di **complessi e lenti processi storici di mutuo aggiustamento** e dipende dalla **propensione dei Paesi a cedere prerogative di governo**

L'allocazione dei poteri pubblici tra centro e periferia: autonomia e responsabilità

- Le questioni in tema di **allocazione dei poteri pubblici**, e quindi delle **responsabilità** tra istituzioni centrali e locali, sono:

1. Le dimensioni degli enti territoriali

- **L'ampiezza della popolazione** afferente all'ente territoriale **influisce sulle economie di scala** (in Italia, tuttavia, la grandezza dei comuni non è, nemmeno lontanamente, sufficiente a generare questo tipo di economie in quanto solo 144 su quasi 8.000 raggiungono una popolazione superiore ai 50.000 abitanti atta a generare economie di questo tipo) **e di solidarietà che possono venire a crearsi**. Molti servizi richiedono dei bacini di utenza minimi per poter essere gestiti in modo razionale.
- Un approccio estremamente razionale, ma **inapplicabile** a causa delle radici socioculturali presenti a livello di comunità, sarebbe quella di procedere a **fusioni tra comuni** per aumentare la popolazione media.
- Può accadere, quindi, che, praticando un'alternativa più percorribile, i **Comuni più grandi ottengano alcune deleghe** o responsabilità di funzioni che vengono negate a quelli troppo piccoli, assegnandole ad altri livelli istituzionali.
- Nei **Comuni più piccoli**, invece, poiché le loro dimensioni sono difficilmente modificabili, **si può ricorrere alla creazione di aziende pubbliche di area vasta** per i singoli servizi (es. HERA o A2A)
 - Questo, tuttavia, provoca un paradossale allontanamento ed una riduzione del controllo da parte dei cittadini dei comuni più piccoli, in quanto le decisioni vengono prese ad un livello superiore
 - La risoluzione a questo tipo di problematica potrebbe essere quella della fusione tra comuni, cosa che in Italia ha incontrato molte resistenze socioculturali

2. La numerosità dei livelli di governo

- Generalmente, al **crescere delle dimensioni di una Nazione**, si rende necessario **aumentare la numerosità dei livelli istituzionali**.
- Ciò comporta il rischio che si **allunghino i tempi decisionali** e **aumentino i costi di coordinamento verticale** ma a favore della **tutela delle diversità territoriali**.

3. I ruoli di sistema esercitati dalle diverse istituzioni pubbliche

- I principali ruoli esercitati dalle IP in ogni settore di intervento pubblico sono:
 - **Regolazione di un settore** (es. gioco d'azzardo)
 - **Pianificazione infrastrutturale** (es. pianificare la rete dei porti o delle farmacie)
 - **Committenza pubblica**, ovvero la programmazione delle attività (es. contrattualizzazione annuale dei musei nazionali)
 - **Produzione di servizi** (es. servizi postali o trasporto pubblico)
 - **Raccolta voice degli utenti**
- Ognuno di questi ruoli richiede delle competenze tecniche specifiche: pertanto, le diverse **attività e responsabilità** sono, di norma, **distribuite lungo l'intera filiera istituzionale**
- Ad esempio, per il Trasporto Pubblico Locale:
 - La regolamentazione è un ruolo dello Stato
 - La pianificazione infrastrutturale è assegnata alle Regioni
 - La committenza all'Agenzia di Area Vasta (Agenzia metropolitana dei trasporti)
 - La produzione ad aziende di norma controllate dall'Ente Locale (es.: ATM)



- La *voice* è raccolta dal Comune stesso
 - **L'allocazione di tali ruoli dipende dal disegno nazionale**, da contingenze legate al **dibattito politico**, da **motivazioni storiche**: non esiste una distribuzione ottimale lungo la filiera istituzionale
4. **Attribuzione della competenza di governo dei singoli settori pubblici**
- Il **governo** dei singoli settori pubblici **differisce da Stato a Stato**:

ESEMPI

<i>VIGILI DEL FUOCO: competenza nazionale in Italia e comunale in Germania</i>	
<i>SANITÀ: competenza nazionale e regionale in Italia, statale nel Regno Unito</i>	
<i>ENERGIA: competenza nazionale e regionale in Italia, statale in Spagna</i>	

- **L'erogazione operativa** dei servizi pubblici avviene però **sempre al livello locale** decentrato, indipendentemente dall'afferenza gerarchica degli uffici.
 - **Ufficio comunale (es. Anagrafe)**
 - Forte responsabilizzazione/accountability
 - Difficile raggiungere economie di specializzazione e di apprendimento.
 - **Ufficio statale (es. Agenzia delle Entrate)**
 - Minore responsabilizzazione/accountability
 - Facile raggiungere economie di specializzazione e di apprendimento.
- Come si decide di allocare i poteri di un settore a livello accentrato (statale) o a livello decentrato (enti locali)? Esistono **tre trade-off**

TRADE-OFF	ACCENTRAMENTO	DECENTRAMENTO
Solidarietà vs. responsabilità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilità di introduzione di elementi di solidarietà redistributiva ▪ Ad esempio, i sistemi scolastici pubblici aspirano ad offrire pari opportunità a tutti e, per questo, sono gestiti a livello accentrato 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumenta la responsabilizzazione circa l'uso delle risorse territoriali ▪ Questo perché il momento ed il luogo in cui la ricchezza è prelevata sono molto vicini ▪ La società percepisce maggiormente il legame tra sforzo fiscale sostenuto e livello quali-quantitativo di servizio ricevuto
Uniformità nazionale vs. differenziazione territoriale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumenta l'omogeneità a livello nazionale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si privilegia la differenziazione e la salvaguardia delle specifiche differenze locali
Segmentazione/ personalizzazione vs. standardizzazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Al crescere del bacino di utenza e della centralizzazione di un servizio, aumentano le economie di scala e quindi la possibilità di segmentare e personalizzare diverse tipologie di servizi, per classi crescenti di specializzazione. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un bacino locale con scarse economie di scala impone un portafoglio di servizi più standardizzato senza la possibilità di generare grandi segmentazioni



- Incrociando i primi due trade-off, si ottiene un quadro di sintesi tra caratteristiche dei servizi e obiettivo sociale ricercato:

		Obiettivo sociale	
		Solidarietà	Responsabilità
Caratteristica dei servizi	Uniformità	Servizi omogenei con forte logica redistributiva	Servizi con standard nazionali ma responsabilità <u>erogativa</u> decentrata
	Differenziazione locale	Servizi regionalizzati con logica redistributiva	Erogazione decentrata con caratteristiche locali differenziate

- Di norma si cercano delle **combinazioni intermedie** tra tutti questi trade-off che però, inevitabilmente, tendono a privilegiare una polarità o l'altra, esplicitando le caratteristiche di una comunità e i suoi valori di riferimento

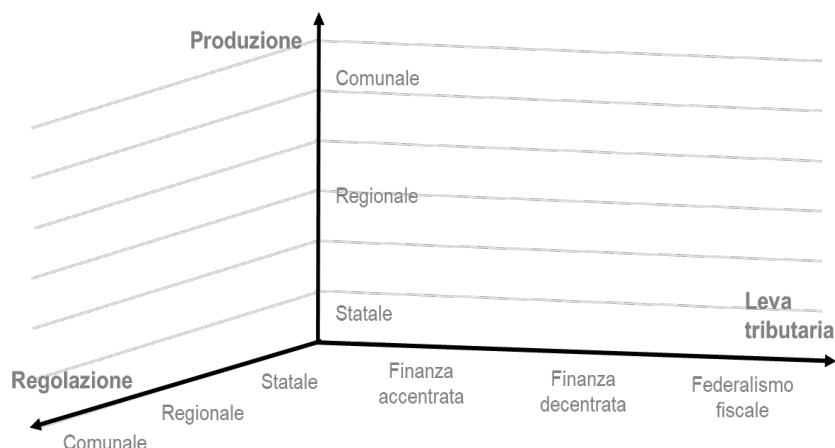
L'allocazione della leva tributaria tra centro e periferia

- Per leva tributaria si intende *la possibilità di definire l'ammontare e il mix di entrate tra imposte, tasse e tariffe e la facoltà di gestire direttamente il prelievo e il controllo fiscale.*
- Esistono 3 modelli:
 - **Finanza accentrata** (Francia): disegno e prelievo fiscale sono prevalentemente assegnati allo stato centrale e ai suoi uffici locali.
 - Privilegia l'omogeneità delle regole e la solidarietà redistributiva.
 - Può essere rilevante per quelle realtà che non hanno (o hanno in misura limitata) entrate proprie (es. parchi naturali, tribunali, enti di controllo, musei).
 - **Finanza decentrata** (Italia): modello regolato dal centro ma con un certo grado di autonomia locale (possibilità di regolare al margine le aliquote fiscali o tariffe dei servizi); privilegia il principio della responsabilità bilanciandolo però con il principio solidaristico.
 - **Federalismo fiscale** (USA): forte spinta sulla responsabilità locale e forte attenuazione del principio solidaristico e di redistribuzione.
- Il modello empiricamente più comune è il **modello misto**, nascente da circostanze storiche e dinamiche politiche contingenti. Esso prevede:
 - **Imposte nazionali** (sul reddito e sui consumi; es.: IVA) che assolvono principalmente al finanziamento dei servizi centrali (come la difesa e la giustizia) e di redistribuzione solidaristica delle risorse
 - **Imposte regionali** (di norma sulle attività produttive; es.: IRAP) per finanziare il welfare regionale
 - **Imposte comunali** (spesso sui beni immobiliari; es.: IMU) per finanziare i servizi pubblici locali

I modelli di Stato o di sistemi pubblici

- I modelli di stato si classificano in base a 3 variabili:
 - La **distribuzione dei poteri** tra centro e periferia, in particolare per la:
 - **Regolazione**
 - **Produzione**
 - L'allocazione della **leva tributaria**





- Esistono, quindi, tre tipologie di stato:
 - **Stato accentrato (Francia):** 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, garantendo una logica di ripartizione delle risorse di tipo distributivo
 - **Stato decentrato (Italia):** le regole sono decise a livello centrale, anche se i livelli territoriali periferici hanno un certo grado di autonomia nell'implementazione delle politiche e decidono, in modo limitato, alcuni aspetti relativi al livello del servizio (es: Livelli Essenziali di Assistenza nel Servizio Sanitario Nazionale) e di politica finanziaria (es: addizionale IRPEF)
 - **Stato federale (USA):** i livelli di governo locali hanno un'ampia autonomia, anche finanziaria, e legiferano in modo esclusivo su determinate materie (regole sono decise a livello di singolo ente territoriale)
- La distinzione tra questi modelli di stato definisce anche il "**perimetro della solidarietà distributiva**" (*quanto/fin a che punto lo Stato centrale interviene nella tutela dei propri cittadini o quanto tale funzione sia espletata da altri livelli amministrativi?*) e come sempre dipende da un insieme di fattori storici/sociali/culturali
 - **Stato accentrato è più redistributivo:** più adatto per stati con elevato livello di disomogeneità sociale/reddituale
 - **Stati federali funzionano laddove sono più omogenei sul piano sociale ed economico** (altrimenti incremento delle diseguaglianze: es. Nord-Sud Italia se fossimo uno stato federale)



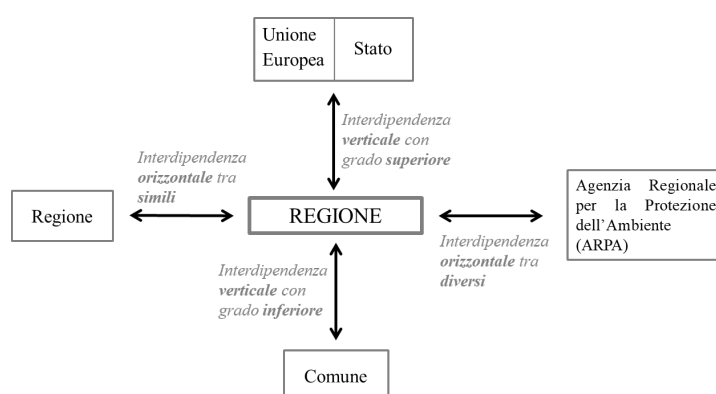
- Tanto **maggiore** è l'**autonomia decisionale** lasciata ai livelli territoriali periferici, tanto **minore** è la **solidarietà distributiva** fra i cittadini dello stesso Stato che abitano in territori diversi



13. LE RELAZIONI TRA LE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Le interdipendenze strutturali tra le IP

- La pandemia da COVID-19 ha mostrato, più di ogni altro evento nella storia recente, come le IP siano incredibilmente interconnesse: tuttavia, tali connessioni vengono spesso ignorate e portano con sé un'elevata inefficienza ed inefficacia
- I territori e le istituzioni pubbliche sono tra loro **fisiologicamente interdipendenti**; le interdipendenze possono essere:
 - **Geografiche**, come mostrato dai movimenti di persone, beni e servizi (es. flussi migratori o turistici);
 - **Culturali o politiche**, come mostrato dagli *Erasmus* svolti all'estero che favoriscono la contaminazione culturale;
 - **Economiche**, come mostrato dalle crisi economiche più o meno globali.
- La singola istituzione è influenzata da ciò che avviene in altri territori (**interdipendenza orizzontale**) e ad altri livelli di governo (**interdipendenza verticale**)



- Le interdipendenze generano delle **esternalità negative e positive non controllabili** (es. riscaldamento globale o inquinamento che non si limitano ad un territorio, ma si diffondono varcandone i confini), **né eliminabili** tramite atti normativi o altri strumenti.
- Diviene quindi necessario che le istituzioni pubbliche governino tali interdipendenze, **rapportandosi orizzontalmente** (es. rapporti tra Stati; rapporti tra istituzioni pubbliche di pari livello: Comune e ASL) **e/o verticalmente** (es. tra Istituti Pubblici di livello territoriale diverso: Stato-Regioni, Stato-EE.LL, Regioni-EE.LL) con altre istituzioni pubbliche.
- Elementi come:
 - La **globalizzazione**
 - Il **decentramento delle funzioni pubbliche** a favore di enti intermedi (regioni e aree metropolitane) ed enti locali
 - Il **rafforzamento e la numerosità dei corpi sociali intermedi** (imprese, mass-media, associazioni)

riducono il potere di influenza sulle variabili socioeconomiche rilevanti, che non sono più prevalentemente controllabili da una **singola IP** né da **singoli Stati** (es. forza delle multinazionali nel mercato globale)

Riconoscere e organizzare le interdipendenze per creare valore: nascita e gestione delle *reti di pubblico interesse*

- Le IP possono scegliere se **governare** o non governare le **interdipendenze** che si creano; lo strumento usato dalle stesse per governare concretamente tale interdipendenza sono le **reti di pubblico interesse**
- Le interdipendenze possono essere:
 - Organizzate e gestite → è possibile creare **valore**
 - Lasciate a dinamiche spontanee non regolate → si va a **distruggere** valore



- Per organizzare e gestire le interdipendenze è possibile costruire delle reti di soggetti interessati ad un problema della collettività, generando una **rete di pubblico interesse**. Le caratteristiche di queste reti sono:
 - La presenza di **molteplici istituti pubblici e/o privati** giuridicamente autonomi, ognuno dei quali dotato di un proprio soggetto economico, chiamati «**nodi**»;
 - L'**interdipendenza** tra i **nodi**, di cui non sempre vi è piena consapevolezza;
 - L'**organizzazione delle interdipendenze**, che può essere **formale** o **informale**.
 - Le reti **informali** si basano sulla fiducia reciproca (attese positive verso i partner), sulla reputazione dei soggetti coinvolti (data da una storia di collaborazione virtuosa e leale), sulla legittimità (forza istituzionale o morale a svolgere una funzione pubblica).
 - Le reti **formali** esistono in virtù di protocolli o trattati, formalmente riconosciuti a tutti i livelli burocratici
 - La capacità di **distribuire equamente** tra i nodi il **valore** aggiunto generato.
- Gli elementi critici nella costruzione e gestione delle reti di pubblico interesse sono che:
 - Le reti **nascono** se i nodi sono in grado di leggere ed interpretare le interdipendenze, comprendendo il vantaggio dell'organizzarle;
 - Le reti **perdurano** se i nodi distribuiscono equamente il valore aggiunto generato dalla rete.
- Il ruolo delle IP come enti che, più di ogni altro, hanno la possibilità di creare e governare reti è fondamentale, in quanto:
 - Hanno formalmente la funzione di **tutelare l'interesse pubblico**
 - Hanno una prospettiva di **lungo periodo**, che coincide con quella delle reti
 - Dispongono di **risorse** per incentivare gli altri soggetti (nodi) alla collaborazione
- Le singole IP possono esercitare diversi ruoli nella rete:
 - **Promotore** e gestore primario (perno) della rete
 - **Partecipante** alla rete in condizioni paritetiche rispetto ad altri soggetti (nodo)
 - **Aderente** che segue le politiche concertate
 - **Ostacolato** attivo o passivo

La cessione delle prerogative di governo e del capitale sociale

- Accorgersi delle interdipendenze non è sufficiente: le reti nascono **se i singoli nodi cedono alcune prerogative di governo ad una meta-organizzazione sovra-ordinata** (un'istituzione di ordine superiore come UE, oppure forme di accordo istituzionalizzate come WTO, accordi di programma quadro tra Stato - Regioni - Enti Locali - Imprese - Istituzioni Non Profit, Comitato Promotore e in seguito Società per la realizzazione di EXPO2015), riconosciuta da tutti come legittima.
- Cedere prerogative di governo per i nodi significa **rinunciare ad alcuni gradi di autonomia e di potere, che recuperano partecipando al governo** della meta-organizzazione, ossia al governo **della rete stessa**.
- La cultura di rete, pertanto, risiede nella **consapevolezza della relazione dei vantaggi** nascente della **collaborazione strategica** tra nodi
- Un driver importante per la cessione di prerogative di governo e per il funzionamento delle reti è il **capitale sociale e relazionale**, ovvero **l'esistenza di legami di fiducia e norme di reciprocità che facilitano l'interazione sociale**
 - Il capitale sociale è **frutto della storia sociale e istituzionale** dei territori: per questo motivo esso è presente in misura molto differenziata sia a livello internazionale, sia nazionale, sia locale.
 - La partecipazione attiva alle reti può creare benefici per tutti (cosiddette **scelte win-win**) creando un **circolo virtuoso**: il capitale sociale, infatti, diviene tanto più alto quanto più intense e numerose sono le esperienze di collaborazione positive.
- Questa prospettiva sistemica deve supportare **l'equa distribuzione del valore aggiunto creato**: la coesione tra reti è, infatti, alimentata dalla presenza di meccanismi di regolazione tra



nodi e meta-organizzazione, che **permettano di far percepire ad ogni nodo la relazione contributi-ricompense**

- Esempio - Le **aree metropolitane**

- Le aree metropolitane sono sistemi fortemente interdipendenti tra di loro, dal punto di vista economico, urbanistico infrastrutturale, ambientale.
- Le competenze sono disperse e frammentate tra una pluralità di istituzioni, quali Comuni, Città metropolitane, Regioni, Organi decentrati dello Stato, Imprese di Servizi Pubblici, ecc.
- Per costruire un sistema urbano e di sviluppo economico unitario, capace di coordinare le interdipendenze occorre che ogni singolo ente ceda alcune prerogative di governo ad una meta-organizzazione (la Città Metropolitana)

Le tipologie di reti di pubblico interesse

- Ciascuna rete è diversa per attori coinvolti, finalità, strutture di governance e regole di funzionamento.
- Pertanto, le reti pubbliche possono essere **classificate** dal punto di vista organizzativo per:
 1. La **natura** e i **fini istituzionali** dei diversi soggetti coinvolti
 - Ad esempio, la tutela dei pubblici interessi generali o specifici; al crescere della diversità dei fini cresce la complessità del network
 2. La **numerosità e la frammentazione** delle istituzioni coinvolte
 - Aumenta la complessità della condivisione di obiettivi comuni
 3. L'**intensità delle prerogative di governo** esercitabili dalle istituzioni pubbliche
 - Ruoli gerarchici, ruolo di coordinamento più rilevante grazie alle risorse detenute, ruolo dettato da poteri devoluti dalla legge
 4. I **contenuti degli scambi fra i nodi** e il loro livello di **interdipendenza**
 - L'oggetto dello scambio può essere finanziario, know-how...
 5. Il **capitale sociale** e la **storia** delle reti

Variabili di classificazione	Livello di complessità della connessione		
	Alta	Media	Bassa
Natura e fini dei nodi della rete	Entrambi sono eterogenei	Natura eterogenea/ fini omogenei	Entrambi sono omogenei
Numerosità dei nodi	Elevata	Elevata, con meccanismi di rappresentanza unitari	Scarsa
Prerogative di governo esercitabili dalla PA	Potere di indirizzo in funzione del livello di autorevolezza	Potere di indirizzo e coordinamento	Potere gerarchico sovraordinato
Numerosità degli scambi; livello di interdipendenza	Entrambi modesti	Numerosità elevata, interdipendenza modesta	Entrambi elevati
Capitale sociale storicamente accumulato	Scarso	In sviluppo	Ricco

La governance ed i processi decisionali

- Alcuni **elementi di complessità** insiti nei processi decisionali delle reti sono che:



- Non è sempre possibile disporre di una chiara **gerarchia** tra i nodi;
- Ogni nodo della rete è dotato di proprie prerogative di governo, correlate alle proprie funzioni istituzionali, che gli permettono di **governare solo un segmento** del processo di tutela degli interessi collettivi (caso del *Malpensa Express* e del Comune di Castellanza)
- La meta-organizzazione di rete non dispone di un meccanismo diretto di regolazione democratica, cioè **non vi sono organi elettivi-rappresentativi superiori cui appellarsi in caso di conflitto**.
- A seconda delle tipologie di stato possiamo osservare che:
 - La difficoltà aumenta nei **sistemi decentrati/federali**, dove cresce il livello di “pariteticità” delle Istituzioni → è necessaria una forte cultura della concertazione interistituzionale.
 - Nei **sistemi accentrati** invece l’organo nazionale ha ampi poteri sovraordinati in nome dell’interesse generale.
- L’organizzazione sovra-ordinata, pertanto, deve essere **legittimata** di fronte ai singoli soggetti della rete e **dotata di sufficienti risorse e strumenti** per esercitare la propria funzione
- I possibili **strumenti** di integrazione istituzionale a rete sono:
 - **Accordi politico-istituzionali informali o formalizzati**: accordo quadro, protocollo di intesa
 - **Strutture di coordinamento istituzionale**: comitati, conferenze permanenti, cabine di regia
 - **Strutture tecnico-professionali** (tecnostutture) **interistituzionali di supporto decisionale**: come, ad esempio, agenzie per la mobilità, per la pianificazione territoriale o per lo sviluppo economico
 - **Integrazione di servizi**: forniture incrociate, appalti congiunti
 - **Aziende/agenzie/imprese interistituzionali per l’erogazione congiunta di servizi**: si costituisce un nuovo soggetto giuridico controllato da tutti i nodi della rete
 - **Fusione tra istituzioni**

14. LE RELAZIONI TRA ISTITUZIONI PUBBLICHE E AZIENDE PARTECIPATE

Imprese, aziende e agenzie pubbliche

- Le istituzioni pubbliche, a tutti i livelli di governo (internazionale, nazionale e locale), costituiscono **organizzazioni autonome** con **compiti, natura giuridica e modelli di finanziamento** differenti. Esse possono essere classificate in tre categorie:
 - **Agenzie**: istituzioni/unità tecnico-operative che svolgono compiti di **regolazione, pianificazione, indirizzo, controllo o ispezione** in stretto raccordo con l’ente sovraordinato (es. Agenzia entrate che fa riferimento al Ministero dell’Economia); di norma sono **prive di personalità giuridica propria**. Vengono **finanziate in base alla stima del loro fabbisogno finanziario** (input necessari per svolgere la propria attività).
 - Esempio: ARPA è l’Agenzia Regionale per la Protezione dell’Ambiente. È un ente della pubblica amministrazione italiana, costituito e operante in ogni Regione d’Italia.
 - Si occupa della prevenzione e della protezione dell’ambiente, affiancando le istituzioni regionali e locali in molteplici attività: dalla lotta all’inquinamento atmosferico e acustico agli interventi per la tutela delle acque superficiali e sotterranee, dal monitoraggio dei campi elettromagnetici alle indagini sulla contaminazione del suolo e sui processi di bonifica
 - Una particolare categoria di agenzie sono le **Authorities**: hanno compiti esclusivi di **regolazione e controllo di un singolo settore dell’economia**. L’Agcom, ad esempio, è l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che svolge funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle telecomunicazioni, dell’audiovisivo, dell’editoria e, più recentemente, delle poste.
 - **Aziende pubbliche**: istituzioni/enti/unità **autonome**, di norma dotate anche di **autonomia giuridica**, che **erogano servizi pubblici finanziati** prevalentemente **da un ente sovraordinato**. Il finanziamento può basarsi o sulla committenza diretta dell’ente di riferimento (es. Trenitalia che viene finanziata dalle Regioni) o sui volumi di output



prodotti e domandati dagli utenti – **logiche di quasi-mercato** – (es. aziende sanitarie e ospedaliere che vengono finanziate dalle Regioni).

- Esempio: Trenitalia è un esempio di azienda pubblica poiché sono le singole regioni che la finanziano per il trasporto interregionale, negoziando tratte, orari e contributo economico.
- Regione Lombardia, per esempio, è responsabile della programmazione e del finanziamento del servizio ferroviario regionale. L'impresa ferroviaria Trenord effettua il servizio definito da Regione Lombardia sulla base di un Contratto di servizio.
- Il contratto di servizio per i treni nazionali e internazionali, invece, è negoziato direttamente dal Ministero dei Trasporti
- **Imprese pubbliche:** istituti **giuridicamente ed economicamente autonomi** che **operano sul mercato contemperando obiettivi di impresa con l'interesse pubblico** (es. ENI, Poste Italiane, A2A, IREN, ACEA, le oltre mille imprese di servizi pubblici locali).
 - Esempio: ENI è a tutti gli effetti un'impresa pubblica: opera in regime di scambi tipici di mercato, in cui però vi è un forte orientamento alla responsabilità sociale (es. campagne per il risparmio energetico)
- Le agenzie, aziende e imprese pubbliche sono, riassumendo, organizzazioni:
 - **Autonome**
 - Con **compiti specifici**
 - Con **differente natura giuridica**
 - Con **modelli di finanziamento diversi**
- Lo **scopo** di tali organizzazioni è **l'esercizio di alcune funzioni proprie delle IP** in modo **focalizzato e specializzato**, rispondendo in questo modo all'eterogeneità dei prodotti/servizi che caratterizzano le IP
- La decisione di costituire un'agenzia, un'azienda o un'impresa pubblica deve garantire una forte **coerenza** fra:
 - Il **grado di autonomia** rispetto all'ente controllante, definito attraverso il contratto di servizio
 - Il **modello di finanziamento**
- Le combinazioni più frequenti per la costituzione di agenzie, aziende o imprese pubbliche sono:

Finanziamento → Livello di autonomia ↓	Per funzioni (input)	Quasi mercato (output)	Scambi tipici di mercato
Funzionale (<i>una specifica funzione</i>)	Agenzie		
Organizzativa e gestionale		Aziende pubbliche	
Strategica			Imprese pubbliche

- La decisione di costituire un'agenzia, un'azienda o un'impresa pubblica dipende anche dalle **finalità** che si vogliono perseguire tramite la nuova organizzazione

IMPRESE PUBBLICHE	AGENZIE E AZIENDE PUBBLICHE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestire monopoli naturali (es. giacimenti naturali di materie prime: petrolio). ▪ Intervenire in settori o imprese in crisi. ▪ Promuovere lo sviluppo socioeconomico (es. finanziarie regionali di sviluppo). ▪ Presidiare settori strategici per il Paese (es. imprese aerospaziali). ▪ Creare le premesse per operazioni di privatizzazione (es. ITA Airways). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Specializzare e focalizzare un'unità organizzativa su una funzione specifica (es. Arexpo). ▪ Rafforzare, a volte solo formalmente, l'autonomia istituzionale (es. Agenzia europea per l'ambiente, RAI) o l'autonomia gestionale (es. Fondazione la Scala di Milano, aziende sanitarie). ▪ Creare un'unità che può operare in partnership con altre istituzioni



	<p>pubbliche, per beneficiare di maggiori economie di scala o di integrazione, o con soggetti privati, per acquisire know-how o finanziamenti. (es. ANAS fusa con Ferrovie dello Stato)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Creare un momento di rottura con il passato che favorisca il cambiamento organizzativo (change management). Per esempio, è possibile utilizzarlo per rinnovare il management superando i vincoli della normativa riguardante le assunzioni pubbliche
--	--

- A seconda delle finalità che si vogliono perseguire, cambia anche la **mission** delle aziende, agenzie e imprese pubbliche, ovvero **l'insieme di attività distintive che esse svolgono e che le caratterizza**.
- Le agenzie, aziende e imprese pubbliche hanno quindi **mission specifiche e distintive**:
 - Agenzie di **concertazione interistituzionale** (es. WTO – World Trade Organization)
 - Agenzie di **regolazione, ispezione e controllo** (es. ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale)
 - Agenzie di **programmazione e gestione della committenza** nei confronti dei produttori (es. ATO – Ambiti Territoriali Ottimali – che svolgono attività di committenza per il Servizio Idrico Integrato)
 - Aziende pubbliche che **erogano servizi ai cittadini** o ad altri soggetti (es. ATM – Azienda Trasporti Milanesi – o SEA – Società esercizi aeroportuali – e altre SpA di servizi pubblici)

I gruppi pubblici

- Le agenzie, aziende e imprese pubbliche vengono create per perseguire specifiche finalità e rispondere così alla **complessità ed eterogeneità** delle diverse funzioni pubbliche.
- Esse di norma fanno parte di un gruppo pubblico, per recuperare l'unitarietà di governo in seno alla capogruppo
- **Un gruppo pubblico è un insieme di agenzie/aziende/imprese autonome con un unico soggetto economico pubblico di riferimento, che è la capogruppo.**
- Alcune caratteristiche dei gruppi pubblici sono che:
 - Le singole controllate hanno **gradi diversi di autonomia** a seconda delle scelte strategiche effettuate dalla capogruppo;
 - La partecipazione della capogruppo pubblica può essere di **maggioranza o di minoranza**;
 - I gruppi sono diffusi ad **ogni livello di governo** (internazionale e sopranazionale, statale, regionale, locale).
- Ad esempio, per quanto riguarda il **Comune di Milano**, le principali partecipazioni azionarie del Comune sono in 8 aziende e imprese rilevanti per dimensioni e per strategicità del servizio: in 6 di queste detiene tra il 99% ed il 100% delle quote. In altre ha quote di minoranza (AFM 20%). Nel gruppo del Comune di Milano lavorano più di 30.000 persone, di più che in seno all'ente locale direttamente (15.000).
- Esso opera in una grandissima varietà di settori
 - *A2A SpA: gas ed energia*
 - *AMSA SpA: raccolta rifiuti*
 - *ATM SpA: trasporti*
 - *SOGEMI SpA: mercati*
 - *MM Spa: metropolitane*
 - *SEA SpA: servizi aeroportuali*
 - *Milano Ristorazione SpA: mense*



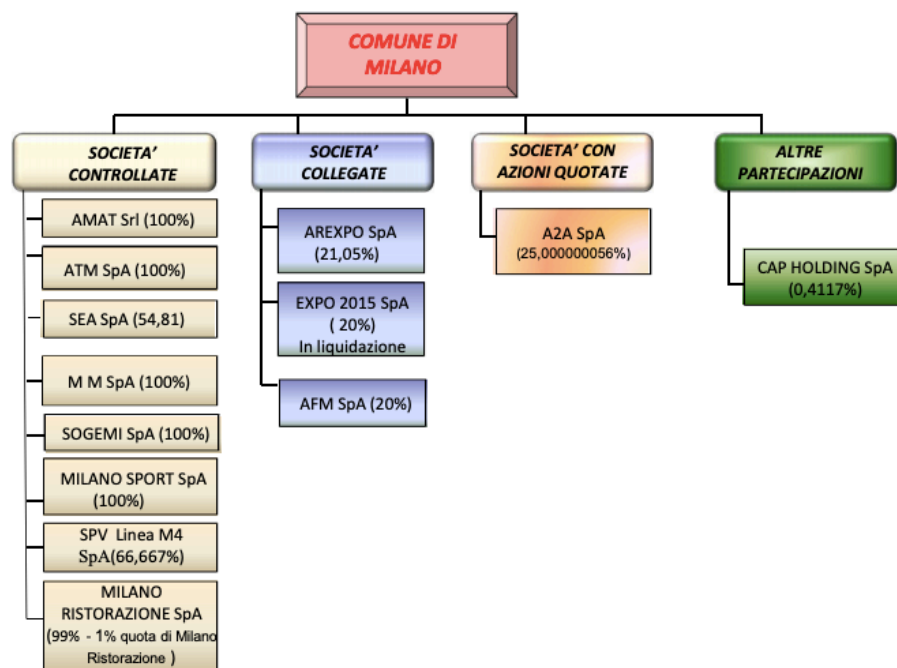
- *Milano Sport SpA: servizi sportivi e ricreativi*
- *AFM SpA: gestione farmacie*
- *Milano EXPO 2015: gestione e realizzazione dell'evento Expo 2015*
- *Fondazione Milano-Cortina*
 - La Fondazione Milano Cortina 2026 è stata costituita il 9 dicembre 2019 e, nel rispetto delle disposizioni contenute nella Carta Olimpica, nel Codice Etico del Comitato Olimpico Internazionale e nell'Accordo firmato a Losanna il 24 giugno 2019, svolgerà tutte le **attività di organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi e culturali relativi allo svolgimento dei XXV Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali del 2026.**
 - A questo grande progetto per il Paese, partecipano anche altri attori:
 - Il Comitato Internazionale Olimpico
 - Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano
 - Il Comitato Paralimpico Italiano
 - La città di Milano e Cortina, con il sostegno del Governo italiano, delle Regioni Lombardia e Veneto, nonché delle Province Autonome di Trento e Bolzano.



GRAFICO DELLE PARTECIPAZIONI DIRETTE DEL COMUNE DI MILANO
 Aggiornato al 20-12-2019

DIREZIONE BILANCIO E PARTECIPATE
 AREA PARTECIPATE

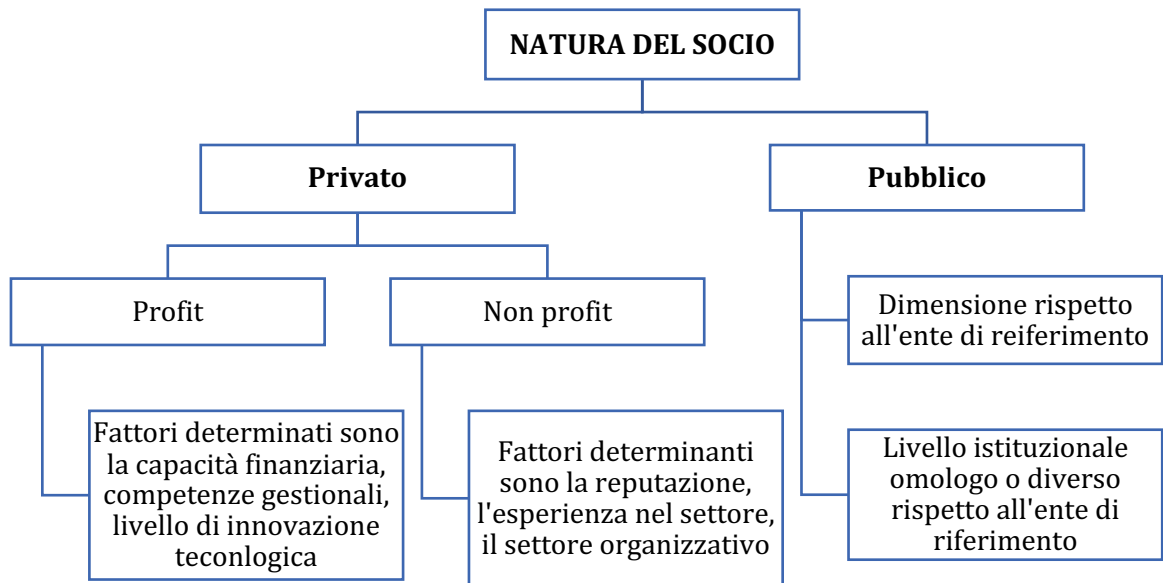
PARTECIPAZIONI DIRETTE



- Le istituzioni pubbliche possono essere coinvolte in **decine di partecipazioni e partnership.**
- Per questo motivo l'istituzione pubblica **progetta i confini del gruppo pubblico**, ovvero decide **quali e quante** aziende/agenzie/imprese fondare, con **quale missione e quale grado di autonomia** e, conseguentemente, con **quale modello di governance** e di organizzazione
- Nella progettazione dei confini del gruppo pubblico bisogna considerare:
 - a) Il **numero di organizzazioni controllate** che si intende costituire
 - Il gruppo può essere **mono-istituzionale o interistituzionale** (cioè comprendere una pluralità di attori, solitamente pubblici; es. CERN di Ginevra)
 - **Vantaggi** derivanti dal coinvolgere una pluralità di attori:



- Si può operare su bacini territoriali più ampi perseguendo maggiori economie di scala e di specializzazione e favorendo l'**integrazione orizzontale** (es. ATO per il settore idrico);
 - Si favorisce l'**integrazione verticale** (es. Trenitalia, gruppo pubblico che permette di coordinare il TPL, di competenza regionale, e le lunghe percorrenze, di competenza interregionale e statale, ottimizzando le infrastrutture e gli orari) e **intersettoriale** (es. settori sociale e sanitario - ULSS Veneto)
- b) I **partner** pubblici e privati da coinvolgere
- È opportuno considerare la **natura giuridica** dei partner



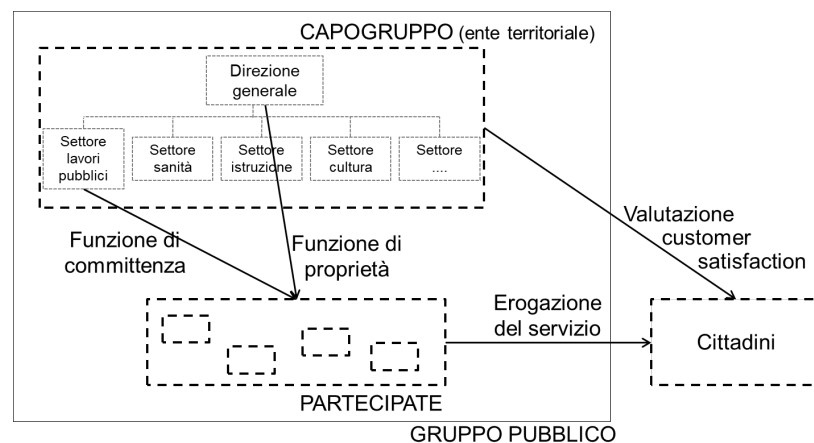
- c) Il **mix delle funzioni** da assegnare
- Il gruppo può essere **mono-funzionale**, e quindi molto specializzato, o **pluri-funzionale**.
 - Questa scelta è correlata alle dimensioni del bacino di utenza cui si fa riferimento
 - **Bacino ampio** → gruppo **mono-funzionale** con **economie di scala**
 - **Bacino ridotto** → gruppo **pluri-funzionale** con vantaggi amministrativi e fiscali

Il governo del gruppo pubblico: regolazione, proprietà e committenza

- La **capogruppo**, che di norma è un **ente territoriale** che **indirizza e governa** le agenzie/aziende/ imprese controllate esercitando **tre funzioni**:
 - Funzione di **regolazione (solo Stato e Regioni)**: il focus riguarda il grado di liberalizzazione/competizione del settore e la natura delle attività svolte.
 - Funzione di **proprietà**: il focus è sulla valorizzazione degli asset (materiali e immateriali) e del patrimonio e sulla ricerca dell'equilibrio economico finanziario.
 - Funzione di **committenza**: il focus è sull'efficacia ed equità dei servizi a fronte del contributo economico trasferito tramite tariffe e/o prelievo fiscale.
- **Le ultime due funzioni hanno obiettivi in parte contrastanti** (proprietà vs. committenza):
 - Come proprietaria la capogruppo cerca di massimizzare il rendimento finanziario e patrimoniale del gruppo
 - Come committente, viceversa, cerca di massimizzare i benefici per i cittadini e minimizzare il loro esborso diretto o indiretto
 - Talvolta esiste un **focus eccessivo sulla funzione di proprietà** e viene **trascurata quella di committenza**. Questo perché:



- Gli **obiettivi della committenza** sono spesso politicamente controversi e socialmente sensibili: essi, pertanto, rimangono spesso impliciti o indicati in termini generici di **difficile identificazione e altrettanto difficili nella loro misurazione**
- Viceversa, la funzione di **proprietà** è **più facile da organizzare**, in quanto è possibile concentrare le competenze gestionali disponibili nell'ente territoriale
- Per costruire una situazione di equilibrio tra le funzioni di proprietà e di committenza è opportuno:
 - **Distribuire gli obiettivi e le responsabilità delle due funzioni** a unità organizzative distinte all'interno della capogruppo stessa
 - Attribuire **pari rilevanza e strumenti con pari forza** alle due unità organizzative controllanti



Gli strumenti di governo dei gruppi pubblici

- Le funzioni di regolazione, proprietà e committenza utilizzano strumenti di governo specifici e distinti.
 - La funzione di **REGOLAZIONE** in particolare utilizza come strumenti:
 - Leggi
 - Regolamenti attuativi
 - Direttive
 - Linee guida
 - La funzione di **COMMITTENZA DEI SERVIZI** utilizza come strumenti:
 - Concessione del servizio
 - Negoziazione e controllo del contratto di servizio
 - Concertazione della carta dei servizi
 - Finanziamento/contributo dei servizi con eventuali premi e disincentivi
 - Monitoraggio del livello di soddisfazione degli utenti
 - La funzione di **GESTIONE DELLA PROPRIETÀ** utilizza come strumenti:
 - Definizione dei confini e della composizione del gruppo pubblico
 - Approvazione statuti e regolamenti aziende: ruolo, numerosità e poteri degli organi (comitato di indirizzo, cda, sindaci)
 - Selezione e nomina dei componenti degli organi di governo (comitati, cda, presidente) e del *management*
 - Controllo economico-finanziario e approvazione bilanci
 - Controllo del valore patrimoniale
- Nell'esercizio della funzione di proprietà emergono numerose criticità dovute alla complessità dell'architettura di un gruppo pubblico.
- **Spesso, inoltre, la nascita di un'agenzia, azienda o impresa pubblica è legata a un'emergenza.** Esempi sono:
 - *Homeland Security*, Il Dipartimento della Sicurezza Interna (DHS), uno dei dipartimenti del governo degli Stati Uniti d'America, istituito in seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre. È un'agenzia che nasce con l'obiettivo di prevenire e contrastare il



pericolo terroristico e rendere «l'America più sicura», come promesso dall'allora Presidente Bush.

- *UN SDG Action Campaign*, un'agenzia speciale delle Nazioni Unite per ispirare, mobilitare e connettere persone da ogni parte del mondo ad agire in favore degli SDG

Il contratto di servizio

- Il **contratto di servizio** è l'elemento chiave della relazione tra IP e Partecipate quando si parla di **funzione di committenza**. Essa definisce:
 - Gli **standard di servizio**
 - I criteri di definizione delle **priorità degli utenti**
 - Gli **obiettivi** di *output* e *outcome* attesi
 - La definizione di **tariffe** (decise sempre dall'ente committente)
 - La **quota di finanziamento** da parte del committente **pubblico**
 - La previsione di **incentivi** correlati al raggiungimento degli obiettivi
- Ad esempio, nel settore del trasporto pubblico locale:
 - Percorsi e frequenza dei mezzi → km da percorrere
 - Contributo pubblico per km
 - Obiettivi di puntualità, pulizia, sicurezza con premi/sanzioni
 - Struttura delle tariffe (abbonamenti, ecc.)
- La difficoltà nell'uso del contratto di servizio dipende dal **meccanismo di controllo** (contenuti, struttura e organi che lo esercitano) sono legate al fatto che la maggior parte delle **informazioni**, delle **tecnostutture** e del **know-how operativo** sono **detenute dal produttore** e non dal committente pubblico.
- Possibili soluzioni:
 - L'attivazione di una **specifica unità organizzativa di committenza**
 - Il **controllo e la certificazione** dei dati inviati al committente
 - Il mantenimento del **controllo pubblico sull'azienda** di produzione tramite la nomina di management di fiducia
 - Il **monitoraggio del grado di soddisfazione** degli utenti svolto direttamente dal committente

15. LE RELAZIONI TRA ISTITUZIONI PUBBLICHE E IMPRESE PRIVATE

La Partnership Pubblico-Privato

- Migliorare le capacità di lavoro congiunto fra pubblico e privato è diventata una necessità fondamentale a ogni livello istituzionale in quanto:
 - I contratti di partnership tra pubblico e privato contribuiscono alla **realizzazione di molti investimenti senza impattare sul debito pubblico e mobilitando la ricchezza privata**
 - Garantiscono all'investimento **tempi e costi certi**, assicurando qualità e innovazione nelle modalità di gestione del servizio
- Il **Partenariato Pubblico-Privato (PPP)** comprende una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato.
 - Il ricorso al PPP, attraverso le sue diverse metodologie attuative può, in generale, essere evocato in tutti quei casi in cui il settore pubblico intenda **realizzare un progetto** che coinvolga un'opera pubblica, o di **pubblica utilità**, la cui **progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento** – in tutto o in parte – siano **affidati al settore privato**.
- I **vantaggi** del PPP sono legati alla sua essenza di **partnership win-win**:
 - Il **settore privato** è posto nelle condizioni di fornire le proprie **capacità manageriali, commerciali ed innovative nella progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico**. La fase di gestione dell'opera consente di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito contratto e remunerare gli azionisti
 - Il **settore pubblico trae beneficio, in termini economico-finanziari**, dalla presenza dei privati, a parità di risorse pubbliche impegnate, per l'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili capaci di generare **un circolo virtuoso tra spesa pubblica e**



prestazioni di servizi pubblici (miglioramento dei servizi di pubblica utilità erogati a parità di spesa pubblica), oltre alla possibilità di **incrementare la dotazione infrastrutturale del Paese**.

- Presenta i seguenti elementi caratterizzanti:
 - **La partecipazione attiva del settore privato** in tutte le fasi della realizzazione dell'infrastruttura e dell'erogazione dei relativi servizi;
 - **La durata del contratto**, media-lunga, determinata in funzione dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento;
 - **Il finanziamento**, tutto o in parte **a carico del privato**; eventuali meccanismi di finanziamento a carico della PA non possono superare il 49% del costo dell'investimento complessivo (*off balance*);
 - **Analisi costi-benefici**, ottimizzazione dei costi per il settore pubblico (*value for money*), da intendersi non solo come costo effettivo di realizzazione dell'infrastruttura, ma anche della gestione della stessa in funzione dei servizi da prestare all'utenza;
 - **L'allocazione dei rischi** prevede il trasferimento **in capo al privato** dei rischi sui quali ha il controllo diretto:
 - **Rischio di costruzione**: il completamento dell'investimento deve essere secondo tempi e caratteristiche stabilite nel contratto
 - **Rischio di disponibilità**: l'opera deve essere pienamente fruibile per tutta la durata del contratto
 - **Rischio operativo**: deve essere assicurato il livello qualitativo e quantitativo previsto per tutta la durata del contratto

Nel contratto sono disciplinati anche i rischi, che incideranno sui corrispettivi, non imputabili all'operatore economico, identificando il soggetto più idoneo a sopportarne gli effetti e in funzione dell'ottimizzazione della loro gestione;

 - **L'equilibrio economico-finanziario**, coesistenza di *convenienza economica* (capacità di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito) e *sostenibilità finanziaria* (capacità del progetto di generare dei flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti) dovrebbe essere **raggiunto in modo autonomo**. Nei casi in cui il progetto non generi flussi di cassa sufficienti, l'equilibrio economico-finanziario è raggiunto con il **ricorso alla contribuzione pubblica**.

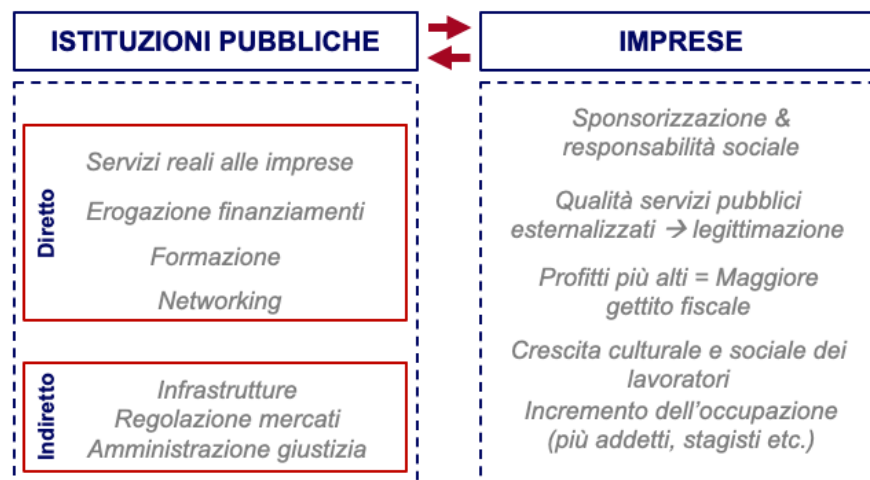
La relazione bidirezionale tra IP e imprese

- Esiste una **relazione bidirezionale** tra il sistema delle istituzioni pubbliche e il sistema delle imprese, così come tra settore pubblico e aziende non-profit, che determina circoli virtuosi e viziosi che si autoalimentano

ISTITUZIONI PUBBLICHE	IMPRESE
<ul style="list-style-type: none"> - Istituzioni pubbliche FORTI, capaci di regolare credibilmente il mercato, di redistribuire reddito e promuovere diritti sociali, attive nel sostegno alle imprese, riescono a favorire lo sviluppo economico attraverso una promozione diretta e indiretta delle imprese - Un sistema pubblico DEBOLE, inefficace nell'offrire le infrastrutture materiali e immateriali necessarie al tessuto economico, rallenta il sistema delle imprese, divenendo un elemento di costo ambientale aggiuntivo, invece che di supporto 	<ul style="list-style-type: none"> - Un sistema d'impresе FORTE, sostenibile ed equilibrato, contribuisce allo sviluppo del sistema delle istituzioni pubbliche, sia per un maggiore afflusso di tributi, ma anche perché contribuisce alla crescita sociale e culturale dei lavoratori, dei fornitori, dei clienti e del mercato in genere e quindi dei cittadini e della comunità - Un sistema d'impresе DEBOLE contribuisce debolmente sul piano fiscale e dà un contributo più modesto alla crescita di persone, mercati e reti di produzione di valore, innestando circoli viziosi di insufficiente sviluppo sociale ed economico complessivo.



- In altri termini, i **sistemi istituzionali si sostengono e si rafforzano a vicenda** generando un **meccanismo virtuoso di spill over** sul rispetto delle norme sociali concordate tra i membri della comunità
- Le IP costituiscono un vettore imprescindibile di ogni sviluppo sociale ed economico di una comunità; tuttavia, trattandosi di un meccanismo di regolazione dei rapporti sociali ed economici, dipende dal capitale sociale disponibile, cioè dalla disponibilità degli attori sociali di collaborare, fidandosi reciprocamente ed adottando norme redistributive e di condivisione
- Le IP sostengono i privati in due modi:
 - Il **sostegno DIRETTO** è generato dalla disponibilità di **infrastrutture economiche** di base, necessarie alla crescita delle imprese come i sistemi di viabilità e logistica di beni e persone, di un **efficace sistema formativo** del capitale umano, **mercati regolati** e **meccanismi di giustizia efficienti**.
 - Servizi reali alle imprese
 - Erogazione di finanziamenti
 - Formazione
 - Networking
 - Il **sostegno INDIRETTO** risiede nel contributo dell'istituzione pubblica alla **presenza di capitale istituzionale e capitale sociale** di una collettività, nel **clima complessivo di giustizia e promozione sociale e di crescita socioculturale** della comunità, che costituiscono una base fondamentale per l'imprenditorialità e lo svolgimento di ogni attività economica organizzata
 - Infrastrutture
 - Regolazione mercati
 - Amministrazione giustizia



Gli strumenti diretti per lo sviluppo socioeconomico

- Gli **strumenti diretti** che le istituzioni pubbliche possono utilizzare a sostegno dello sviluppo economico locale sono diversi:
 1. **Erogazione di servizi alle imprese**
 - **Servizi reali alle imprese**
 - Le IP offrono **reti di trasporto, logistica e telecomunicazione**, oltre alla definizione di luoghi per la costruzione di aree industriali inseriti nei Piani di Gestione del Territorio
 - Inoltre, offrono **l'istruzione scolastica** per la formazione, di ogni ordine e grado
 - Infine, protegge la proprietà privata e le innovazioni attraverso i **brevetti**; arbitra, con il sistema di **giustizia**, i conflitti
 - **Supporto dell'export**



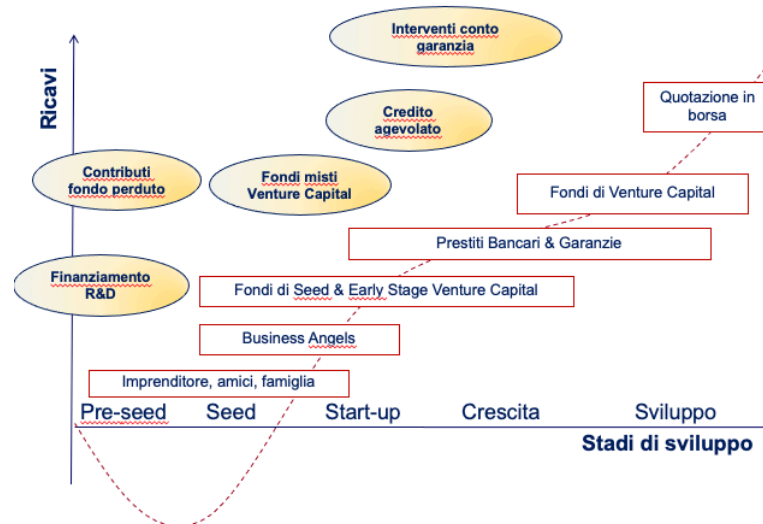
- Le politiche tradizionali di sostegno alle esportazioni sono diventate difficili da attuare
- È divenuto necessario, quindi, utilizzare soluzioni più vicine alle esigenze concrete delle imprese che operano sul territorio, promuovendo l'affermazione di condizioni operative adeguate alla loro produttività:
 - **Semplificazione**
 - Accesso al **capitale**
 - Accesso a **competenze e know-how**
 - Assicurazione crediti **export**
 - **Accordi economici** internazionali
- In Italia questi compiti sono svolti da diverse agenzie, tra cui **SACE**, che assiste le imprese esportatrici offrendo una serie di prodotti assicurativi e finanziari
- **Creazione e sviluppo d'impresa**
 - La nascita e la creazione di nuove imprese è un processo tipico di qualsiasi economia di mercato. In questo ambito, l'intervento del pubblico in aiuto delle imprese si è articolato in diverse azioni, tra cui:
 - Definizione **idea/prototipazione**
 - **Brevetti e tutela marchi**
 - Sviluppo **business plan**
 - **Coaching/mentoring**
 - Queste attività sono svolte, nel nostro Paese, da Cassa Depositi e Prestiti (CdP)
- **Attrazione investimenti**
 - Lo sviluppo economico può essere sostenuto:
 - Per **via esogena**, cioè attraverso l'attrazione di imprese e investimenti esterni, provenienti o da altre parti del Paese o dall'estero, che possano innescare sul territorio di riferimento circoli virtuosi di crescita
 - Per **via endogena**, sostenendo cioè la crescita e il successo delle attività economiche locali, in particolar modo attraverso il sostegno per l'apertura verso nuovi mercati
 - L'attrazione degli investimenti ha come scopo principale favorire l'insediamento di nuove imprese nel territorio di riferimento o la crescita di quelle esistenti. Per farlo si adottano azioni di:
 - **Marketing conoscitivo**: analisi e ricerche volte a comprendere i bisogni e le richieste di potenziali investitori
 - **Marketing operativo**: promozione del territorio presso potenziali investitori, cercando di influenzare le loro decisioni di localizzazione delle attività produttive

2. Erogazione di finanziamenti

- Alcune categorie di imprese, PMI o start-up riscontrano difficoltà nell'accesso al credito, che vengono in parte superate con diversi strumenti pubblici
- Gli strumenti di finanza agevolata sono finalizzati a supportare lo sviluppo delle imprese e possono essere ricondotti a quattro tipologie fondamentali:
 - **Contributo a fondo perduto**: finanziamenti concessi alle imprese e che non richiedono un rimborso; possono essere in conto capitale, in conto impianti o in conto esercizio
 - **Finanziamenti a tasso agevolato**: consentono l'ottenimento di prestiti a tassi inferiori a quelli di mercato
 - **Interventi in conto garanzia**: le IP si fanno garanti, presso gli istituti di credito, dell'azienda/start-up al fine di ottenere, per queste, tassi d'interesse migliori



- **Interventi in conto capitale sociale:** le IP entrano, temporaneamente, quali conferenti di capitale sociale dell'impresa
- Gli interventi di tipo finanziario possono essere differenziati a seconda della fase del ciclo di vita dell'impresa che ne beneficia



- **Le istituzioni pubbliche intervengono frequentemente per finanziare imprese private nel caso di gravi crisi industriali**, soprattutto di gruppi di grandi dimensioni, con rilevanti ricadute occupazionali o di natura strategica;
 - Sono esempi GM negli USA, Swiss Air in CH, ILVA e Alitalia-ITA in Italia, le banche di molti paesi come, ad esempio, MPS in Italia
- La **UE impedisce**, tuttavia, **gli aiuti di Stato**: si deve trattare di prestiti per piani di ristrutturazione industriale solidi e credibili
 - **Il confine non è sempre così semplice da tracciare:** davanti a gravi problemi industriali le istituzioni pubbliche in ogni caso sostengono i costi sociali delle crisi (sussidi di disoccupazione, scivoli e pensioni anticipate)
 - Proprio per la vicenda Alitalia il nostro paese è stato sanzionato dall'UE per aver fornito aiuti di stato alla ex-compagnia di bandiera

3. Formazione

- La **qualità della formazione è variabile decisiva della produttività e competitività aziendale** perché sviluppa le competenze dei lavoratori e la loro capacità di innovare.
- **L'accesso alle competenze**, soprattutto per le PMI, è una variabile critica per la scarsità delle risorse e la difficoltà ad attrarre "talenti".
- **La formazione riguarda l'intero ciclo professionale:** il sistema pubblico deve saper indirizzare le persone ai percorsi di formazione più richiesti e promuovere incontro domanda-offerta → *lifelong learning, re-skilling e up-skilling*

4. Networking

- Le istituzioni pubbliche promuovono la **nascita di reti tra imprese** (es. tramite le **Camere di Commercio**, sostenendo i distretti industriali) e tra imprese e università;
- Il tessuto industriale italiano è in particolar modo fatto di piccole e medie imprese in rete tra di loro che creano i distretti/cluster industriali locali (ceramiche di Sassuolo, mobili in Brianza, occhiali nel Triveneto, ecc.)
- **Le istituzioni pubbliche promuovono l'export**, sia organizzando **fiere e forum**, sia con **accordi bilaterali o internazionali** tra paesi, sia sostenendo **finanziariamente** l'export o assicurandone i rischi.



IP a supporto dello sviluppo e le forme di partnership

- Gli interventi a supporto dello sviluppo del territorio richiedono **competenze specialistiche e flessibilità**, elementi che hanno determinato la creazione di **istituzioni pubbliche specializzate**, a ogni livello di governo (europeo, nazionale, regionale e locale)
- Individuiamo:
 - **Agenzie di sviluppo**
 - Sono IP autonome, emanazioni di enti territoriali, che hanno **l'obiettivo di attuare politiche di sviluppo economico**
 - Lo fanno attraverso **l'erogazione di contributi e finanziamenti**, la facilitazione dell'**accesso al credito**, il project management, l'attrazione degli investimenti
 - **Incubatori di impresa**
 - Sono enti pubblici che **offrono alle neoimprese**, gratuitamente o a costi contenuti, **spazi fisici, servizi o attrezzature che ne consentono l'attività**, sia a livello fisico che a livello virtuale
- L'efficacia delle agenzie e degli incubatori si misura:
 - Nella **capacità imprenditoriale di ottenere finanziamenti europei o nazionali** competitivi da allocare al proprio territorio
 - Nel saper **gestire efficacemente i finanziamenti ottenuti** in base a **processi di programmazione** capaci di influenzare le variabili rilevanti per lo sviluppo economico locale.

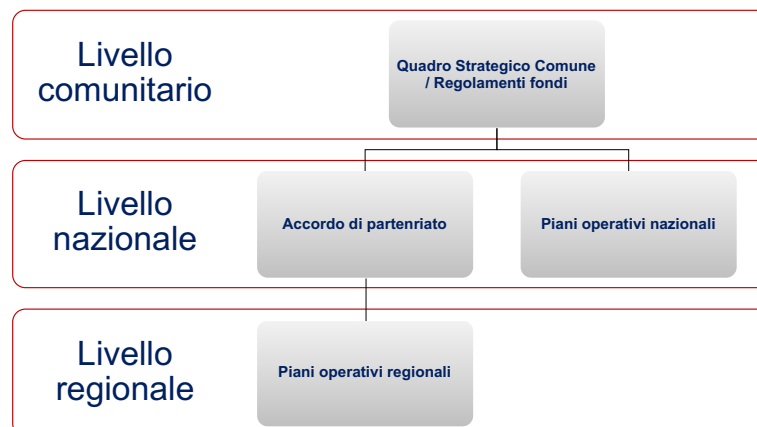
La Camere di Commercio ed il ruolo delle associazioni di categoria

- Tutte le imprese italiane hanno l'obbligo di iscrizione alle **Camere di Commercio**, che rappresentano un **meccanismo di networking istituzionalizzato di natura pubblica**.
- Le Camere di commercio offrono **numerosi servizi alle imprese**, utilizzati soprattutto da quelle di piccole e media dimensione (consulenze fiscali, di diritto del lavoro, brevettuale, commerciale, ecc.): la totalità delle CdC è riunita in **Unioncamere**
- **Le imprese** devono obbligatoriamente **contribuire finanziariamente** al funzionamento della propria camera di commercio, ognuna in funzione del proprio fatturato: pertanto, territori industrialmente più ricchi sono dotati di una Camera di Commercio probabilmente più incisiva.
- Quasi tutte le imprese sono, a loro volta, coordinate in **associazioni di categorie**, che sono tanto più rilevanti tanto più un settore industriale è frammentato e disperso.

Finanziamenti europei per lo sviluppo e la crescita delle imprese

- **La Politica di Coesione territoriale (PC)**, insieme alla **Politica agricola comune (PAC)**, costituisce il maggiore ambito di intervento dell'Unione Europea e nasce per colmare i divari territoriali.
- Rientra nei **fondi a gestione indiretta**, per cui sono gli Stati a gestire operativamente i programmi.
- La Politica di Coesione opera, coerentemente al quadro programmatico del bilancio europeo, in **cicli pluriennali di programmazione**. All'inizio di ogni ciclo sono definiti gli obiettivi e le regole di funzionamento che saranno poi implementati negli anni successivi.
- La governance della Politica di Coesione si articola come segue:
 - La **Commissione europea** propone gli **obiettivi**, le **regole** e l'**allocazione** delle risorse; queste devono essere **approvate dal Consiglio** e dal **Parlamento**. Alla fine del processo viene definito il **Quadro Regolatorio**
 - Ogni **Stato Membro** propone alla Commissione un proprio piano di azione, detto **Accordo di Partenariato**. Esso è basato su un piano strategico che definisce le priorità, l'allocazione delle risorse, i target
 - A **livello nazionale e regionale**, inoltre, si definiscono i **Piani Operativi**, che definiscono le modalità di attuazione e raggiungimento degli obiettivi; questi possono essere:
 - Nazionali → **PON**
 - Regionali → **POR**





- Quando si parla di Politiche di coesione si fa riferimento a **cinque Fondi strutturali e di investimento (ESIF)**, che si occupano principalmente di:

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR):
Rafforzare la coesione economica e sociale dell'Unione Europea correggendo gli squilibri territoriali;

Fondo Sociale Europeo (FSE+):
Creazione di maggiori e migliori opportunità di lavoro nello spazio europeo

Fondo di coesione (FC)
Ridurre le disparità regionali di natura economica e sociale e a incrementare lo sviluppo sostenibile

Fondo europeo di sviluppo rurale (FEASR):
Stimolare la competitività delle imprese agricole, garantendo sostenibilità e promuovendo l'occupazione

Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e della Pesca (FEAMP)
Sostenere le comunità costiere impegnate nella diversificazione delle loro economie che possono creare nuove opportunità lavorative

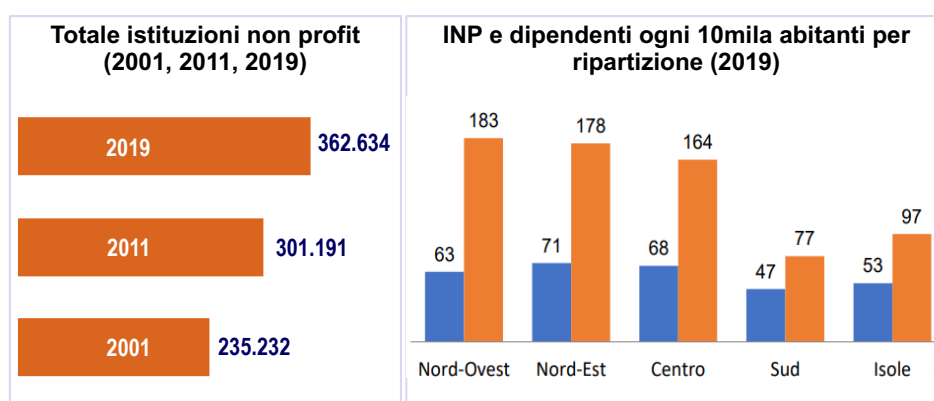
- Sono esempi di tipologie di **operazioni finanziate dai fondi strutturali**:
 - **Aiuti**
 - Strumenti di **finanza agevolata** che finanziano investimenti produttivi che contribuiscono alla **creazione e al mantenimento di posti di lavoro sostenibili**.
 - **Realizzazione di interventi in infrastrutture pubbliche**
 - Che **forniscono servizi di base ai cittadini** nei settori dell'energia, dell'ambiente, dei trasporti e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).
 - Infrastrutture sociali, sanitarie e educative.
 - **Acquisizione di beni e servizi**
 - Investimenti fissi in **attrezzature e infrastrutture di ridotte dimensioni**.
 - **Sostegno** e servizi a imprese, in particolare a **PMI**.
 - Sostegno a **organismi pubblici di ricerca e innovazione** e a **investimenti in tecnologie e nella ricerca** applicata nelle imprese.
 - La creazione di **reti**, la **cooperazione** e lo **scambio di esperienze** tra regioni, città e attori ambientali, economici e sociali interessati.

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

Il settore non-profit in Italia



- In Italia il peso delle non profit raggiunge ben il 2,5% del PIL con un turnover di 38 miliardi di euro annui
- L'attenzione della statistica ufficiale italiana verso il settore non profit nasce già negli anni Novanta: nel corso del 7° Censimento generale delle imprese e delle istituzioni del **1991** viene prodotta una **prima rappresentazione statistica del numero di "istituzioni non commerciali" attive in Italia** e del numero di "volontari" in esse operanti
- La **prima rilevazione effettuata nel quadro del Censimento permanente delle Istituzioni non profit**, condotta nel **2016**, ha fornito informazioni sulle dimensioni economiche e sociali del settore non profit in Italia e diversi focus tematici sulle peculiarità delle istituzioni e sul loro ruolo nei contesti territoriali di riferimento.
- **Dal 2017 a oggi** (l'ultimo rilascio è di ottobre 2021, con anno di riferimento 2019) vengono inoltre **diffusi annualmente i dati del Registro statistico delle Istituzioni non profit**, che costituisce la base di riferimento anche per la definizione del disegno campionario della rilevazione in corso.



- Il settore non-profit vede come settori prevalenti di attività più rilevanti:



Cosa sono le non-profit

- Il settore non-profit, o **terzo settore**, è generalmente inteso come quel **sistema di soggetti che operano secondo logiche e regole diverse da quelle del mercato e da quelle pubbliche** in quanto:
 - **Non perseguono il profitto come obiettivo primario**
 - **Non sono basate su un criterio di rappresentanza** (non sono soggette a meccanismi elettorali)
- Accanto alle organizzazioni non-profit, troviamo anche le **imprese sociali**, ossia imprese private in cui **l'attività economica di impresa ha per oggetto la produzione e lo scambio di beni o servizi di utilità sociale**, così come tutta una serie di concetti più o meno correlati al



settore e alla sua base culturale, quali l'economia sociale, capitale sociale, volontariato, filantropia e dono

- La complessità di questo mondo è legata al fatto che:
 - Le istituzioni **operano in diversi settori** o in **più settori contemporaneamente**: per tale ragione, attribuire loro una sola identità (pubblica, privata, non-profit) è complesso
 - Le istituzioni possono **cambiare settore prevalente di intervento o identità nel corso del tempo e a seconda dei diversi contesti territoriali e delle loro dinamiche di trasformazione interna**

L'approccio istituzionale e l'approccio funzionale alla tutela dell'interesse pubblico

- La **tutela dell'interesse pubblico** può essere perpetrata attraverso due approcci:
 - **Approccio istituzionale**: la soddisfazione di un interesse pubblico è compito delle amministrazioni pubbliche o di agenzie, aziende e imprese a controllo pubblico.
 - **Approccio funzionale**: l'interesse pubblico non è perseguito esclusivamente dalle PA, ma può diventare finalità prevalente di istituzioni private non profit o una componente rilevante per le imprese private (grazie all'introduzione di logiche di CSR - *Corporate Social Responsibility*), soprattutto nel momento in cui i tre attori devono mettersi a sistema sinergicamente.
- Il diverso ruolo degli istituti pubblici e privati determina la creazione dei sistemi di **welfare mix** (*contracting-out, voucher, sussidi*), ossia la **distribuzione delle funzioni di tutela degli interessi generali tra gli attori che compongono il contesto socioeconomico** (istituzioni, imprese, non profit, famiglie, singoli individui).
- Individuiamo un duplice modello:
 - **Modello europeo**: fondato sul riconoscimento di certi bisogni come diritti fondamentali del cittadino (es. l'assistenza sociale in EU è finanziata dalle IP) → le IP decidono le priorità collettive e l'elenco diritti esigibili
 - **Modello americano**: fondato sulla capacità dei singoli individui e del sistema di mercato di rispondere ai bisogni (es. l'assistenza sociale negli USA è finanziata al 50% dal *fundraising filantropico* privato) → dei soggetti privati decidono quali siano i bisogni da ritenere prioritari; pertanto, l'elenco dei diritti esigibili è molto limitato

Aziende non profit: definizione, ruolo e funzioni

- I criteri minimi di identificazione delle aziende non-profit sono:
 1. Natura giuridica **privata**
 2. **Struttura organizzativa definita** (es. presenza di uno statuto, regolamenti, bilancio, etc..).
 3. Perseguimento in via prioritaria un interesse pubblico o generale: l'obiettivo ultimo è la risoluzione di un **bisogno sociale**
 4. Rispetto del vincolo di **non distribuzione** (*non redistribution constraint*) degli eventuali **utili** o dei risultati positivi della gestione fra i membri dell'organizzazione stessa: tutti gli utili devono essere **reinvestiti** per migliorare il servizio o aumentare il numero di risposte al bisogno
 5. **Autonomia decisionale**
- All'interno della società le non-profit generano valore tramite il **sistema del doppio scambio**:
 - Le NP hanno la capacità di **trasformare in servizi le risorse** che riescono ad attrarre sulla base del **principio della gratuità** e del **dono**, dello scambio di mercato a **condizioni di favore** o il finanziamento pubblico
 - Grazie ai servizi offerti le non profit **aumentano il grado di gratitudine** e di supporto offerto dai beneficiari e, in questo modo, **possono aumentare la loro ricompensa** a livello di immagine/reputazione, autostima e realizzazione al fine di ottenere maggiori risorse e reiterare la loro trasformazione
- La possibilità delle non-profit di mantenere un **equilibrio di lungo periodo** dipende dalla capacità di mantenere un equilibrio rispetto a due dimensioni:
 - **Dimensione economico-impreditoriale**:
 - **Produzione** di beni e/o servizi in forma **continuativa e professionale**



- **Autonomia** sia nella costituzione che nella gestione
 - **Rischio economico** assunto dai fondatori e dai proprietari
 - **Integrazione organizzativa e funzionale** fra lavoratori retribuiti, volontari e utenti
- **Dimensione sociale:**
 - Perseguire l'obiettivo di **produrre servizi a beneficio della comunità** nel suo insieme o di gruppi di persone svantaggiate;
 - Rappresentare **un'iniziativa collettiva**, promossa da un gruppo di cittadini;
 - Gestire una **governance** affidata in modo prevalente **a stakeholder** che siano diversi dai proprietari del capitale (indirizzi strategici non assegnati alla proprietà ma a membri autorevoli e competenti della comunità);
 - Coinvolgere nei processi decisionali tutti i gruppi interessati all'attività;
- Presentano, infine, anche le seguenti caratteristiche:
 - **Mutualità:** principio cardine nello sviluppo delle aziende non profit, il cui fine ultimo non è fare profitto ma il **raggiungimento degli obiettivi sociali sottostanti alla missione** dell'impresa sociale
 - **Democraticità:** i sistemi di governance sviluppati dalle aziende non profit sono **sistemi di governance democratici** basati sull'inclusione e sulla condivisione decisionale
 - **Inclusione:** le aziende non profit prevedono **criteri di inclusione dei propri lavoratori** basati su un alto livello di motivazione e appartenenza
- Le **possibili missioni** delle aziende non-profit sono:
 - **ADVOCACY:** sensibilizzazione ad ogni livello e nei confronti di vari soggetti su determinati problemi, con la finalità di diffusione della percezione di alcune tematiche o di raccogliere supporto/fondi
 - **GRANT-MAKING:** allocazione delle risorse finanziarie ad altri soggetti ed organizzazioni
 - **SERVICE DELIVERY:** tipico di tutte quelle organizzazioni che producono e vendono beni (cooperative sociali) o che producono ed erogano servizi gratuitamente/a condizioni vantaggiose
- Molte aziende non profit combinano due o più di queste tipologie (es. molte imprese sociali sono cooperative, molte fondazioni svolgono ruoli sia di grant-making che di advocacy)
- Perché si assiste ad un aumento l'economia non-profit?
 - **Esternalizzazione di servizi da parte delle istituzioni pubbliche** (es. welfare, sport, ambiente, cultura, educazione).
 - **Le politiche di contenimento della spesa pubblica.**
 - **Fondazioni di origine bancaria** (che hanno come mission l'interesse pubblico).
 - **Nuove forme di imprenditorialità filantropica** (es. Wikipedia), **di associazionismo filantropico** (es. Libera o Emergency) e **di fondazioni** (es. Fondazione Bill & Melinda Gates, Zuckerberg e Chan Initiative).
 - **Logiche di CSR da parte delle grandi imprese internazionali.**
- Tutte le forme giuridiche disponibili possono essere usate per disciplinare un istituto che ha un orientamento non profit. Tuttavia, non è la forma giuridica che garantisce il reale orientamento e la capacità di perseguire l'interesse collettivo. Tra le forme più utilizzate:
 - **Associazione** (soprattutto se prevale il volontariato)
 - **Cooperativa** (coinvolge nella missione i lavoratori)
 - **Fondazione** (in presenza di patrimoni e fundraising)
 - **Benefit company** (combina remunerazione investitori e perseguimento obiettivi sociali)

Imprese socialmente responsabili e le iniziative di CSR

- La Responsabilità Sociale d'Impresa (CSR) è l'**impegno** ad accrescere il **benessere della comunità attraverso pratiche di business discrezionali e la messa a disposizione di risorse aziendali** (umane, economiche, fisiche) **per progetti di impatto sociale positivo**
- Non esiste una sola definizione:
 - *È l'integrazione su **base volontaria**, da parte delle imprese, delle **istanze sociali ed ecologiche** nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate.*



- È la capacità di gestire un'organizzazione in modo da soddisfare o **eccedere le aspettative etiche, legali, commerciali e pubbliche della società** riguardo al proprio business
- Costituisce una forma di **responsabilità volontaria** che le imprese tendono ad assumere nei confronti dei loro principali interlocutori sociali, i cosiddetti **stakeholder**: azionisti, i clienti, i dipendenti, i fornitori, la comunità con cui l'organizzazione interagisce
- Oggi l'attenzione dell'opinione pubblica si è concentrata sempre più sull'**integrità** e sugli **atteggiamenti positivi delle imprese nei confronti della società** nel suo complesso. Ora i **consumatori** valutano anche il **comportamento** delle imprese verso la comunità
- La CSR si rivolge in prima battuta alle **organizzazioni** favorendone un approccio più coerente e strutturato verso la società e un nuovo modo di intendere le proprie attività
- Tuttavia, la CSR non è solo per le imprese, ma anche le **associazioni**, le **fondazioni** e le **organizzazioni**: tutte queste realtà hanno la possibilità di diffondere le pratiche di CSR nei confronti dei loro membri.
- Secondo la prospettiva della **Corporate Social Responsibility**, l'impresa:
 - È promossa, formata e gestita da persone, ma ha un'**identità e obiettivi propri** che non possono essere fatti coincidere con gli obiettivi di nessuna categoria di soggetti.
 - È di proprietà di qualcuno, ma è **patrimonio dell'intera società**.
 - Offre un **contributo** che non può essere ridotto all'ottenimento di singoli risultati economici e misurato da singoli indicatori (es.: profitto, valore aggiunto), ma **si estende a vari aspetti della vita sociale di una comunità e di un territorio** (e quindi deve essere misurato da una pluralità di indicatori) che integrano la **performance sociale, ambientale ed economica**.
- I **comportamenti aziendali** correlati al principio di CSR possono essere dettati da obiettivi tra loro **eterogenei**:
 - **Fidelizzazione dei dipendenti**, abbassamento tasso del turnover, capacità di attrarre talenti, cittadinanza organizzativa e/o «territoriale» (*welfare aziendale*);
 - Rendere più efficaci le campagne di comunicazione per **aumentare la competitività d'impresa e/o recuperare credibilità** in seguito a comportamenti che hanno danneggiato la reputazione dell'impresa;
 - Contribuire ad **aumentare redditività e valore** per gli azionisti, in quanto fattore critico di successo
 - Contribuire direttamente a **migliorare le condizioni di vita** (sul piano economico e sociale) di tutti i soggetti che hanno rapporti con l'impresa e della società nel suo complesso convinti che in una società più sostenibile ed equa anche i singoli istituti sono destinati a durare di più, con maggiore soddisfazione

Problematiche e necessità manageriali future nelle non-profit

- Le aziende non profit hanno **dimensioni** tra di loro **estremamente eterogenee**. In Italia prevale un quadro di **forte frammentazione e competizione tra aziende non profit**, che spesso impedisce azioni di sistema o di rilievo per un territorio
- Forme di **aggregazione** o cooperazione sono **rese difficili da forti elementi identitari e valoriali e da culture organizzative eterogenee**
- Sia il settore pubblico, sia una parte del Terzo Settore sente la necessità di attivare **processi ricompositivi**:
 - Possono essere **frutto di politiche pubbliche** (es. Appalti che impongono fatturati minimi e quindi cooperazioni)
 - Possono essere frutto di **elaborazioni strategiche e industriali** da parte dei vertici istituzionali e del management non profit
- **Le forme possono essere molteplici**: consorzi, associazione temporanea di imprese (ATI), fusioni.
- Le aziende non profit hanno una **forte dimensione valoriale** (*mission driven*) **che spesso le porta a trascurare lo sviluppo di logiche e strumenti manageriali**. Inoltre, quando le dimensioni dell'azienda non profit è troppo esigua è difficile sviluppare funzioni e competenze manageriali.



- **I fabbisogni di governo principali riguardano:**
 - La **rendicontazione** esterna ai loro stakeholder (donatori) e alla **comunità del valore sociale prodotto** (di norma senza scambi tipici e quindi difficile da valutare)
 - La **crescita dell'efficacia e dell'efficienza produttiva** interna
 - La **valorizzazione del loro personale**, che deve crescere ed essere valutato anche sulla dimensione **professionale** e non solo su quella **valoriale**

Fondazione Mondo Digitale

- Nel 2001 nasce come *Consorzio Gioventù Digitale* su iniziativa del comune di Roma; muta nel 2006 divenendo *Fondazione Mondo Digitale*, con il sostegno della Regione Lazio e Intel Corp.
- L'investimento avviene nella maggior parte a livello scolastico e di formazione, in quanto l'istruzione è la base dello sviluppo; un'altra consistente parte avviene sui giovani, in particolare a livello di abbandono scolastico, tasso di laureati, NEET
- Aree di intervento:
 - Innovazione nella scuola
 - Trasformazione digitale e nuovi lavori
 - Parità di genere
 - Fragilità e nuove povertà
- La fondazione collabora con:
 - IP
 - Enti locali
 - Imprese
 - Fondazioni
 - Società civile
 - Scuole, atenei, centri di ricerca
- Come si lavora?
 - Programma integrato di ricerca, azione, sviluppo ed implementazione
 - Approccio phyrtual (physical + virtual)
 - Real Time Evaluation
 - Persone e territori protagonisti, creando comunità e reti

17. IL PUBBLICO IMPIEGO E LE SUE TRASFORMAZIONI

- Con l'espressione **pubblico impiego** intendiamo, contemporaneamente:
 - L'insieme delle **persone che lavora alle dipendenze di un'istituzione pubblica**
 - L'insieme delle **regole tipiche del rapporto di lavoro in questo settore**
- Esistono alcuni principi chiave alla base del pubblico impiego:
 - **Imparzialità nei processi di selezione**
 - **Terzietà dei dipendenti pubblici rispetto agli stakeholder da soddisfare**
 - **Separazione rispetto alla politica**
 - **Trasparenza e accountability dei comportamenti dei dipendenti pubblici**
- Con l'espansione del settore pubblico, è **aumentato il numero di dipendenti pubblici e, con esso, si sono diversificate le professionalità**
- Il pubblico impiego è stato impiegato anche come **volano occupazionale**, soprattutto in alcuni territori dove il tessuto imprenditoriale era debole; tuttavia, con la crisi del 2008, si è assistito ad una **riduzione della spesa per il personale**, perseguito attraverso il blocco delle assunzioni
- Alcuni dipendenti pubblici sono anche **pubblici ufficiali**.
 - Il pubblico ufficiale è colui che esercita **poteri sovra-ordinati**: il poliziotto che arresta, il giudice, l'insegnante quando boccia/promuove un alunno, l'ufficiale giudiziario.
 - L'esercizio di poteri sovra-ordinati **richiede indipendenza di giudizio e rigido rispetto delle procedure** che regolano l'esercizio di tali poteri: questo è stato storicamente alla base del disegno delle regole di pubblico impiego



- Storicamente la maggior parte dei dipendenti pubblici erano pubblici ufficiali, perché fino al 1950 le limitate funzioni delle IP erano prevalentemente di regolazione
- L'ampliamento delle funzioni pubbliche, soprattutto di welfare, ha ridotto l'incidenza dei dipendenti pubblici che sono anche pubblici ufficiali, ma si sono estese quasi le stesse tutele a tutti

I sistemi di reclutamento e selezione

- A livello internazionale osserviamo due tipologie di sistemi di reclutamento e selezione:
 - **Modello career-based**
 - Prevede l'**ingresso** nel settore pubblico sin dall'**inizio della vita professionale**. Una volta entrate vi è la possibilità di cambiare ente o funzione e di **progredire lungo la gerarchia** dei ruoli, pur rimanendo nel settore pubblico
 - L'ingresso avviene attraverso **meccanismi di selezione** altamente formalizzati (**concorso pubblico**)
 - L'**appartenenza al pubblico impiego** in sé è considerata come più importante rispetto alle competenze specialistiche e tecniche
 - La **promozione** è basata sui **criteri di anzianità** e **titoli formali acquisiti**
 - È applicato in diversi paesi, tra cui Italia, Spagna e Francia
 - **Modello position-based**
 - Prevede **modalità più flessibili e variegata di accesso** al pubblico impiego, in relazione a posizioni che via via si rendono disponibili e con **maggiore mobilità tra i settori pubblici e privati**, a diversi stadi della carriera, contaminando culturalmente i due ambiti tra di loro
 - Si riscontrano sistemi di **gestione del personale** più **aperti e flessibili**: i candidati sono selezionati sulla base delle competenze
 - A seconda delle competenze, i candidati possono avere **background lavorativi differenti**
 - Il peso è attribuito in toto al **merito**, anche a livello di meccanismi di progressione che non si basano sulla *fedeltà* o sull'anzianità

	Sistema Career Based	Sistema Position Based
Diffusione	- Corea, Francia, Italia, Messico, Spagna	- Belgio, Canada, Finlandia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti
Caratteristiche	- La selezione e il reclutamento sono finalizzati all'accesso a una carriera nelle IP - Sistema chiuso - Ingresso a inizio carriera, tramite concorso pubblico	- La selezione e il reclutamento sono finalizzati all'accesso a una posizione aperta - Sistema aperto - Mobilità tra pubblico e privato
Vantaggi	- Forte identificazione nelle IP - Valori e Cultura condivisi/a	- Cultura e comportamenti non autoreferenziali - Maggiore orientamento alla performance e alla trasparenza
Svantaggi	- Scarso orientamento alla performance e alla trasparenza - Sistemi di gestione e di carriera sono molto lontani dal resto del mercato del lavoro	- Scarso orientamento alla performance e alla trasparenza - Rischio di far prevalere le competenze specialistiche, su una più ampia visione d'insieme



- Nei sistemi basati sulla carriera, come quello italiano, le riforme hanno introdotto alcuni **meccanismi per favorire l'accesso delle professionalità esterne**:
 - Per **posizioni non dirigenziali: contratti atipici** (es. Co.co.co.: in forte diminuzione per contrazione spesa del personale)
 - Per **posizioni dirigenziali: contratti dirigenziali a tempo** (entro i limiti fissati dalla legge, in quota minoritaria rispetto al totale dei dirigenti)
 - Per **posizioni di vertice amministrativo**: incarichi fiduciari legati al mandato politico
- L'introduzione di questi meccanismi di selezione (che rendono il nostro sistema in parte *position-based*) richiede l'introduzione di strumenti valutativi delle competenze diversi da quelli utilizzati per i sistemi *career-based*: ad esempio, l'analisi dei CV e i colloqui di selezione
- Per quanto riguarda la selezione ed il reclutamento delle **figure dirigenziali** esistono due diverse tipologie di selezione che si distinguono per il **grado di separazione tra livello politico e livello amministrativo**:
 - **Merit system**: sistema basato sulla perfetta separazione tra politica e amministrazione; il reclutamento avviene solamente sulla base del merito professionale
 - Un grave problema di questo sistema è il **problema di agenzia**: il principale (politico) manca delle leve per condurre l'agente (il manager) verso gli obiettivi da lui ricercati
 - **Spoil system**: prevede che dopo ogni elezione la classe politica nomini alcuni dirigenti eletti su base fiduciaria

	Merit System (Selezione sulla base delle competenze)	Spoils System (Selezione sulla base dell'allineamento politico)
Career Based (Contratti dirigenziali a tempo indeterminate)	<p style="text-align: center;"><u>SÌ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Finalizzato a selezionare il personale dirigente per rispondere a fabbisogni stabili nel tempo. - Di solito si utilizza lo strumento del concorso pubblico. - Strumento largamente diffuso. 	<p style="text-align: center;"><u>NO</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Non avrebbe senso che un dirigente «affiliate» resti anche dopo la fine del mandato politico e per questa ragione è una pratica da scoraggiare.
Position Based (Contratti dirigenziali a tempo determinato)	<p style="text-align: center;"><u>SÌ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Finalizzato a selezionare personale dirigente per fare fronte a bisogni specifici o non permanenti - Gli strumenti di selezione sono molto variabili e sono ancora scarsamente diffusi sistemi di selezione professionale che usino colloqui o strumenti di assessment più sofisticati - Il contratto si conclude alla sua scadenza 	<p style="text-align: center;"><u>SÌ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Finalizzato a selezionare i vertici amministrativi, che devono assicurare il raccordo tra le strategie politiche e la loro traduzione operative, oppure a selezionare il personale di diretta collaborazione. - In alcuni casi, soprattutto per nominare le posizioni di vertice, sono indetti avvisi pubblici di selezione, oppure esistono bandi dai quali selezionare il candidato cui affidare un mandato fiduciario. - Il contratto decade al decadere dell'organo nominante.



I percorsi di carriera

- Per il **personale non dirigente** si utilizza una **classificazione in categorie** a cui corrispondono livelli di complessità professionale differenti:
 - A: per operatori
 - B: per esecutori operativi (lavoro d'ufficio con mansioni semplici)
 - C: per istruttori (diplomati che svolgono funzioni amministrative autonome)
 - D: per istruttori direttivi (laureati con responsabilità amministrative complesse)
- All'interno di ciascuna categoria si trovano diversi livelli economici crescenti (es.: D1, D2, D3, D4). Pertanto, sono possibili sia:
 - **Progressioni orizzontali**
 - **Progressioni verticali**
- Il passaggio da un ruolo non dirigenziale **ad un ruolo dirigenziale** è più complesso in quanto le modalità di accesso contemplanò il **concorso pubblico**: i dirigenti vincitori divengono **dirigenti di ruolo** e sono soggetti che hanno maturato, prima della partecipazione al concorso, almeno cinque anni di esperienza nelle IP
- Questi dirigenti si differenziano dai **dirigenti a contratto**, ovvero professionisti assunti secondo logiche position-based
- Chi **seleziona** i dirigenti pubblici?
 - **Meccanismo centralizzato**: si intende la gestione di un **unico concorso pubblico** che seleziona i dirigenti che andranno a lavorare in determinate posizioni vacanti
 - Presenta importanti **vantaggi sul piano dei costi** e sul fatto di poter professionalizzare la funzione di reclutamento e selezione
 - Tuttavia, il **singolo ente perde un'importante leva di gestione delle persone** e si trova ad assumere personale che non ha contribuito a scegliere
 - **Meccanismo decentrato**: si intende l'**autonoma definizione**, da parte di ogni **singolo ente**, di **concorsi** per far fronte ai bisogni specifici di personale

Politiche di retribuzione ed incentivazione

- La composizione della retribuzione di un dirigente/quadro è:
 - **Componente tabellare (fissa)**
 - **Componente di posizione** che ricompensa le responsabilità tipiche di ciascuna posizione lavorativa
 - **Componente di risultato** che ricompensa il raggiungimento o meno degli obiettivi
- La **motivazione** è un elemento chiave per ogni individuo parte di un'organizzazione. L'incidenza delle politiche retributive è, tuttavia, solo parziale. Infatti:
 - Di solito le persone che scelgono di fare un mestiere a servizio della collettività sono più motivate dal **contenuto del lavoro** stesso rispetto alle opportunità di guadagno (*ricorda parole di Vittorio Colao*)
 - Vi è, inoltre, un'intrinseca difficoltà ad ancorare i premi ai risultati anche a causa della difficoltà di misurazione del risultato nelle istituzioni pubbliche

Processi di riforma del pubblico impiego

- Con l'introduzione delle logiche di NPM si è assistito alla:
 - **Riduzione del numero di dipendenti pubblici**
 - **Riduzione della distanza delle forme di gestione e dei diritti del lavoro pubblico con quello privato**
- Attualmente le linee di riforma si sono mosse seguendo quattro driver fondamentali:
 - **Misure atte ad armonizzare il lavoro pubblico e privato**: dal 1993 il lavoro pubblico è stato assimilato, a livello sindacale e contrattuale, a quello privato
 - **Misure più flessibili circa la gestione del lavoro** con il trasferimento delle HR Management presso i dipartimenti di linea di ogni singola IP
 - **Riduzione dell'autoreferenzialità del pubblico impiego e migliore qualità dell'azione pubblica riguardo i meccanismi di responsabilizzazione sui risultati**:



- sono stati introdotti sistemi performance-based e di *managerializzazione* della dirigenza (MBO)
- **Modello di gestione dei Senior Civil Servant** con un reclutamento basato sulle **competenze** strutturate ed una gestione centralizzata delle assunzioni
- A partire dagli anni '90 del secolo scorso, sono state introdotte **riforme importanti del pubblico impiego**:
 - **Inizio anni '90** – cosiddetta riforma di “**privatizzazione del pubblico impiego**” (D.Lgs. 29/93, c.d. decreto Cassese) che ha cercato di avvicinare le regole a quelle dell'impiego in aziende private
 - **Fine anni '90** – maggiore coordinamento tra politica e dirigenza (**spoils system**) (legge 127/97, c.d. legge Bassanini)
 - **Fine anni 2010** – **rafforzamento** del sistema di **valutazione dei dirigenti e del personale** (D.lgs. 150/2009, c.d. decreto Brunetta)
 - **2016/2017** Riforma “Madia” e maggiore **flessibilità nella programmazione delle risorse** umane (fine del blocco del turn-over)
 - **2020/2021** – Lo **Smart working e la tecnologia** irrompono nella PA. Oggi le sfide del NGEU e PNRR:
 - **Riforme per accesso alla PA**
 - Concorsi più veloci e trasparenti
 - Accesso alla PA anche a metà carriera
 - Strumenti di reclutamento digitali
 - **Semplificazione amministrativa ed organizzativa**
 - Investimenti sul **capitale umano**
 - Revisione delle carriere, con più gradini di carriera
 - Liberalizzazione del mercato del pubblico impiego
 - **Digitalizzazione**

18. I NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Come si compone l'assetto organizzativo delle IP

- L'assetto organizzativo di un'organizzazione si compone, logicamente, di due elementi:
 - **Organigramma** → struttura organizzativa: *quali uffici preposti a quali settori, quante persone vi lavorano e con quali profili («pianta organica»), quali rapporti gerarchici, ecc.* (Hardware)
 - **Sistemi operativi** → *Procedure di presa in carico degli utenti, sistemi di accesso, gestione e promozione del personale, ciclo di budget, ecc.* (Software)

Funzioni storiche dei modelli organizzativi delle IP

- Disegnare il modello organizzativo di un'istituzione significa definirne l'**organigramma** e i **sistemi operativi**.
- I **modelli organizzativi delle istituzioni pubbliche erano tradizionalmente composti da numerose unità**, una per ogni **ambito di politica pubblica** (per es. verde, parchi, scuole, nidi, ecc.), oppure una **per funzione aziendale** (personale, acquisti, affari generali, ecc.)
- Questa tipologia di modello organizzativo (**modello a silos**) rispondeva alla precisa finalità di **suddividere e frammentare il più possibile** il lavoro per ottenere due obiettivi:
 - La **specializzazione** a cui si attribuiva la **crescita della produttività**
 - La **frammentazione dei poteri sovraordinati** per evitare problemi di **corruzione**
- Il modello a silos può essere:
 - Per **tipologia di area** (istruzione, mobilità, sicurezza, costruzioni...)
 - Per **funzione aziendale** (personale, IT, logistica, comunicazione...)
- In questo modello ciascuna funzione eroga un singolo servizio, dall'inizio alla fine: il cittadino, interfacciandosi con la PA, deve farlo con modalità, tempi, risposte diverse sulle singole funzioni, generando un **alto livello confusionale**
- Così facendo la **PA non ha messo il cittadino al centro**, ma si è **organizzato seguendo le proprie esigenze**



- Nel modello classico, quindi, ogni piccola comunità locale corrispondeva a un ente territoriale di riferimento (**modello una comunità locale, un ente territoriale, qualche azienda controllata**), con le sue piccole aziende controllate
- L'assetto organizzativo tradizionale a silos presentava alcune caratteristiche chiave:
 - Assetto molto **frammentato** con un **alto livello di specializzazione**
 - I **processi decisionali** più complessi **attraversano più unità organizzative**, così come tutte le procedure amministrative
 - La **direzione** era di tipo **collegiale**, senza Direttore Generale, il che poteva, tuttavia, portare a **conflitti interni e stallo decisionale** ogni qual volta non si verificava un forte spirito collaborativo
 - L'**assetto politico era disegnato a specchio rispetto alla struttura dirigenziale delle organizzazioni pubbliche**, ovvero a una o più unità organizzative corrisponde una figura politica (assessore o ministro)
 - Esistono **singoli sportelli per ogni unità organizzativa**, con specifiche procedure, tempi e sistemi informativi: sono gli **utenti** e le imprese ad essere chiamati a svolgere il **lavoro di ricomposizione dei servizi**
 - Ogni silos presentava la **propria pianta organica**, ovvero la quantità e la tipologia di personale

CARATTERISTICHE DEL MODELLO A SILOS	FINALITA'	CRITICITA'
Molte unità organizzative	Specializzazione	Frammentazione
Coordinamento collegiale	Suddivisione poteri sovraordinati	Assenza di direzione generale
Organi di governo speculari alla struttura dirigenziale	Separazione dell'indirizzo politico dalla gestione tecnica, supervisione politica	La riorganizzazione amministrativa comporta la riorganizzazione della governance politico-istituzionale
Uno sportello per gli utenti per ogni unità organizzativa	Frammentazione per cercare di prevenire fenomeni corruttivi	Ricomposizione dei servizi pubblici a carico utenti
Omogeneità all'interno di ciascuna unità organizzativa	Uniformità organizzativa per cercare di garantire equità nei servizi	Assenza di autonomia organizzativa
Rigidità dei livelli professionali per ciascuna unità organizzativa (così come esplicitata nella pianta organica)	Controllo sovraordinato della spesa per personale	Utilizzo della struttura organizzativa come leva per le progressioni di carriera
Una comunità, un ente pubblico, un'azienda controllata	Controllo locale delle istituzioni	Moltiplicazione di enti e aziende pubbliche di piccole dimensioni



- Le caratteristiche storiche delle istituzioni pubbliche sono state radicalmente superate negli ultimi vent'anni, perché all'impianto weberiano si sono aggiunte le spinte provenienti dal **New Public Management** e dalla **Teoria della Governance**
 - Il New Public Management emerge come una corrente di riforme, avviata tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 nel Regno Unito, in Australia, in Nuova Zelanda e poi diffusa in numerosi Paesi dell'OCSE. L'idea del New Public Management è quella di **incoraggiare una cultura orientata dalla performance**, dal risultato, in un settore pubblico meno centralizzato e più orientato a vedere il **cittadino come cliente**. Si pone attenzione su:
 - **Decentramento delle responsabilità** alle singole unità operative
 - Introduzione delle **logiche competitive** all'interno del settore pubblico
 - Attenzione alla **misurazione delle performance e responsabilità personale** dei manager
 - **Spoil system**
 - La Governance, invece, introduce una **forma non gerarchica di governo** in cui istituzioni pubbliche, imprese e istituzioni private **partecipano alla definizione e realizzazione di politiche pubbliche**
- Le tendenze innovative a livello organizzativo seguono due driver fondamentali:
 - **Cambiamenti relativi alle accresciute dimensioni e al grado di autonomia richiesto dalle IP**
 - **Innovazioni nelle strutture organizzative**

Le accresciute dimensioni e la maggiore autonomia delle IP: cambiamenti dei confini e della mission

- Negli ultimi anni si è assistito alla tendenza ad accrescere la dimensione delle IP preesistenti, attraverso la **fusione delle IP**: ciò garantisce maggiori **economie di scala** e una **specializzazione delle competenze**
- Ciò richiede:
 - Un **management pubblico più qualificato ed autonomo**, in quanto si determina un significativo aumento della complessità gestionale
 - Una **maggiore autonomia** comporta una **maggiore responsabilità** sulle entrate e sull'equilibrio economico
 - Dal momento che le entrate sono prevalentemente di origine tributaria, si osserva che le IP devono **aumentare la loro accountability** verso i cittadini tax payers
 - Inoltre, la maggiore dimensione e diversità delle IP conduce alla necessità di creare **assetti organizzativi eterogenei e specifici**
 - Si rende necessario il **superamento della pianta organica**, ovvero della pianificazione dettagliata del profilo professionale per singoli silos organizzativo che, storicamente, doveva essere **approvato dall'ente sovraordinato di riferimento**
 - Ora, sono le singole istituzioni ad essere chiamate a pianificare e governare il proprio personale, all'interno dei limiti della loro capacità finanziaria
 - La **leva della dotazione del personale** (mix professionali e livello di inquadramento) si inserisce quale **variabile interna** della IP
 - Così si individua un **personale con competenze tecnico-gestionali distinte e maggiormente qualificato**, dando la possibilità di inserire manager di grande spessore professionale
- Esempi di queste tendenze sono rappresentate da:
 - La Banca Centrale Europea che ha aggregato centralmente funzioni precedentemente esercitate dalle singole banche centrali
 - Il ministero delle Finanze e dell'Economia che sono divenuti un singolo ministero, il MEF
- Salta il paradigma per cui *una comunità, un ente territoriale, un'azienda controllata* e si osserva lo svincolo dell'azienda dal disegno di rappresentanza politica e si generano **due sfere di potere distinte ed autonome**



- Le accresciute dimensioni delle IP hanno, in sintesi, portato con sé:

VANTAGGI	SVANTAGGI
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maggiori economie di scala (es. su circolazione competenze, possibilità di programmare e coordinare la rete di offerta, su acquisti) ▪ Possibilità di attrarre un management pubblico più qualificato (prestigio, livelli retributivi, posizionamento) ▪ Personale con ruoli specialistici e movimentazione interna 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necessità di un management qualificato e ben distribuito tra i livelli gerarchici (ad es. funzioni di «middle management» come i direttori di dipartimento) ▪ Necessità di adeguamento dei sistemi informativi e condivisione dei modelli di lavoro

Innovazione dei modelli organizzativi

- Con altrettanta profondità sono stati rivisti gli assetti organizzativi interni: le IP stanno creando **strutture organizzative compatte nelle responsabilità e distribuite nell'erogazione**
- Ciò significa che sono state ridotte significativamente le unità operative, **generando unità organizzative molto più ampie e integranti molte funzioni** precedentemente frammentati.
- Si è assistito alla nascita di **percorsi di accorpamento** che hanno consentito di ricomporre ed integrare molti processi produttivi ed erogativi
 - L'**obiettivo** di questo processo di accorpamento è quello di disporre di unità operative con un **mandato più ampio a vantaggio del coordinamento interno e degli utenti esterni**
- Nascono strutture organizzative più complesse che adottano soluzioni **a matrice**: ciò garantisce la presenza di funzioni trasversali di raccordo e di integrazione
 - Viene istituita la figura del **direttore generale**, collocato a livello gerarchico superiore rispetto agli altri dirigenti
 - Egli è un **ensore organizzativo nuovo** e alternativo alla coppia dirigente-politico della singola unità organizzativa
 - **Riceve e partecipa**, allo stesso tempo, alla definizione degli **indirizzi politici**, attraverso la sua attiva presenza alle sedute dell'organo di governo
 - **Trasmette gli indirizzi politici definiti** a tutto il collegio dei dirigenti tali indirizzi
 - Per gli utenti si osserva un **aumento della capillarità organizzativa** dei singoli servizi ed una maggiore probabilità di trovare servizi ricomposti
 - Si supera il modello per cui a ciascun silos corrispondeva un singolo sportello, con procedure isolate rispetto agli altri
 - Nascono gli **one stop office**, ovvero sportelli integrati nei quali il cittadino/impresa trova tutti gli step amministrativi a lui necessari e precedentemente disaggregati

MODELLI ORGANIZZATIVI STORICI	MODELLI ORGANIZZATIVI MODERNI	FINALITÀ DEL CAMBIAMENTO
Molte unità organizzative	Aggregazione unità organizzative	Processi decisionali e operativi ricomposti
Coordinamento collegiale	Istituzione della figura di direttore generale	Leva gerarchica per coordinamento dei dirigenti
Organi di governo speculari alla struttura dirigenziale	Geografie distinte per struttura tecnica e governance politica	Indipendenza del processo riorganizzativo tecnico da quello politico
Uno sportello per gli utenti per ogni unità organizzativa	One stop office multicanale	Offerta di servizi integrati






Omogeneità all'interno di ciascuna unità organizzativa	Autonomia e diversità organizzativa, superamento pianta organica	Organizzazioni diverse in contesti diversi per risultati sociali paragonabili
Rigidità dei livelli professionali per ciascuna unità organizzativa (così come esplicitata nella pianta organica)	Flessibilità nel mix di personale nei limiti di spesa.	Mix di personale: leva interna
Capillarità - una comunità, un ente pubblico, un'azienda controllata	Aziende condivise da più comunità territoriali	Ricerca economie di scala

La dialettica tra innovazione, *path dependance* e austerità

- I modelli organizzativi storici delle istituzioni pubbliche hanno una **profonda e lontana tradizione weberiana** e sono stati **rinnovati con altrettanta radicalità negli ultimi vent'anni**
- Negli ultimi vent'anni si è cercato di ribaltare le caratteristiche organizzative storiche delle istituzioni pubbliche adottando **assetti opposti a quelli precedenti**, sia rispetto ai confini e alle missioni delle istituzioni, sia rispetto agli assetti interni.
- Questa nuova modalità cerca di contrapporsi a una **cultura organizzativa consolidata che è ritenuta difficile da modificare** (fenomeno della *path dependance*)
- L'introduzione di cambiamenti ha generato una forte dialettica culturale e organizzativa tra gli attori in gioco, con risultati diversi nei singoli contesti nazionali e locali.
 - Oltre alla dialettica tra culture organizzative, infatti, anche il legislatore contribuisce a portare elementi di contraddittorietà nella gestione di questi processi
 - A causa della crisi finanziaria pubblica, si osserva che molti stati agiscono con una **forte spinta verso il riaccentramento amministrativo**, come meccanismo per meglio controllare la spesa e attivare dinamiche di contenimento dei costi
 - Si parla, in questo caso, di **politiche di austerità** che hanno portato con sé una **riduzione** dei gradi di **libertà nella gestione operativa e, soprattutto, del personale**




Evoluzione dei confini tra politica e management: un confronto internazionale

- Le evoluzioni delle IP hanno coinvolto anche una nuova **regolazione dei confini e delle relazioni tra organi politici ed organi tecnici**
- Tali cambiamenti hanno coinvolto anche la **governance degli enti territoriali** locali e hanno avuto esiti diversi in **diversi contesti internazionali**: analizzeremo, ora, tali esiti per comprendere le diverse modalità di innovazione anche se limitatamente agli enti locali
- I singoli stati differiscono su questo tema in virtù di due driver:
 - **Grado di libertà concesso nella definizione degli assetti istituzionali locali**
 - **Livello di governo a cui è assegnato il potere di definire le regole di progettazione istituzionale**

		Decisore delle regole		
		Stato	Regione	Ente Locale
(Autonomia) Assetti istituzionali	Vincolati e senza gradi di libertà locale	 Assetti nazionali identici in tutti gli enti locali	 Omogeneità infra-regionale, differenze interregionali	/
	Con rilevanti gradi di autonomia locale	Assetti istituzionali con qualche grado di libertà entro regole nazionali	Assetti istituzionali con qualche grado di libertà entro regole regionali	 Forte autonomia e differenziazione locale



- Le combinazioni più rilevanti hanno dato origine a tre modelli:
 - **Modello sindaco-giunta-dirigenti** (Italia)
 - Si caratterizza per la presenza di una **assemblea elettiva di indirizzo** (il **Consiglio**, comunale o provinciale) che esprime la maggioranza di governo e controlla l'esercizio dei poteri del Sindaco
 - Il **Sindaco delega** una parte dei suoi poteri politici agli **Assessori** (coralmente riuniti nella **Giunta**), scelti liberamente da lui stesso, ognuno per comparto: essi rappresentano il pivot politico
 - In ogni assessorato troviamo un **dirigente di settore** che presidia le **funzioni tecniche**: assessore e dirigente devono costruire un proprio equilibrio decisionale
 - Il **coordinamento generale** dell'ente è a capo alternativamente del **Direttore Generale** (coordinatore di tutti i dirigenti) o della **Giunta** stessa
 - **Modello sindaco-dirigenti di area** (Germania)
 - In questo modello l'**assessore** e il **dirigente di settore coincidono**: è il **Sindaco** a **nominare** gli stessi, selezionandoli tra professionisti di **forte competenza tecnica** e di **vicinanza alle sue idee politiche**
 - Manca l'organo della Giunta e il **coordinamento avviene a livello diretto tra i diversi dirigenti**. La **dialettica politica**, quindi, avviene esclusivamente in **Consiglio**: è, quindi, un organo molto rilevante e svolge una funzione di fondamentale controllo
 - **Modello del city manager** (USA)
 - Non esistono né il sindaco né gli assessori né la Giunta, ma solo un **manager pubblico selezionato e nominato dal Consiglio comunale**, che definisce e negozia un mandato, con relative risorse e obiettivi
 - Il city manager riferisce dinnanzi ai propri mandanti, **relazionandosi internamente all'amministrazione** ed in **perfetta autonomia con i dirigenti da lui scelti**

	MODELLO SINDACO-GIUNTA-DIRIGENTI ITALIA	MODELLO SINDACO-DIRIGENTI D'AREA GERMANIA	MODELLO CITY MANAGER USA
CONCERTAZIONE TECNICA-POLITICA	Relazione assessore-dirigente di settore	Sindaco-dirigenti	City manager-consiglio
COORDINAMENTO GENERALE DELL'ENTE	Giunta o DG	Sindaco	City manager
PIVOT POLITICO	Giunta e sindaco 	Sindaco, Consiglio comunale 	Presidente consiglio comunale 

19. IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Le ragioni del PPP

- Il PPP è frutto del superamento della distinzione rigida tra pubblico e privato e vuole essere una risposta a tre limiti dell'azione pubblica tradizionale:
 - **Limiti della finanza pubblica**, che impedisce un'adeguata programmazione di medio lungo termine
 - La necessità di integrare **competenze specialistiche**, incrementando la capacità della stessa IP di soddisfare in modo più efficiente i bisogni della comunità
 - La **difficoltà di dare risposte al momento giusto e in tempi certi** alle esigenze dei cittadini



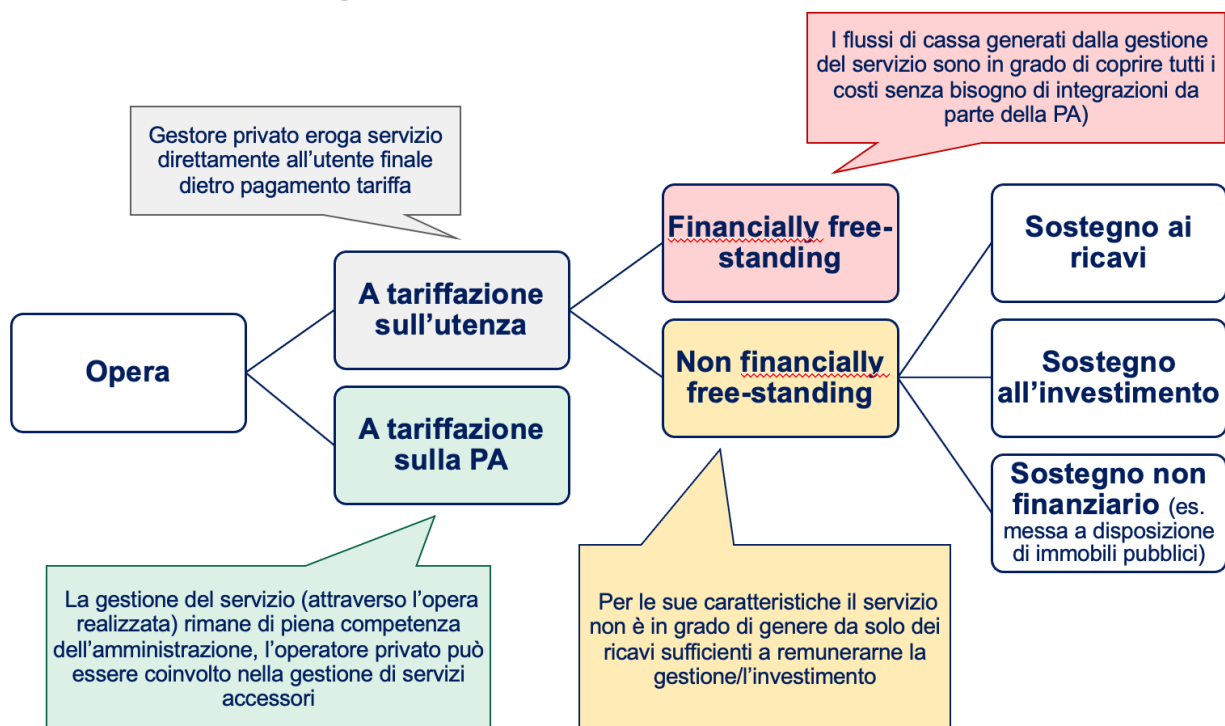
- Nel PPP si assiste a:
 - **La separazione tra titolarità funzione ed erogazione del servizio** (ad esempio, la titolarità della funzione sanità rimane in mano alla PA ma, spesso, l'erogazione dei servizi sanitari è lasciata ai privati)
 - **Il coinvolgimento risorse private** (economiche e know-how), **rimborsate nel tempo tramite tariffe** pagate dal pubblico o dagli utenti.

Cos'è il PPP?

- Secondo l'UE, il PPP è una *forma di cooperazione con determinate caratteristiche tra Pubbliche Amministrazioni e imprese (operatori economici privati - OE) allo scopo di assicurare il finanziamento, la costruzione, la ristrutturazione, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura e/o la prestazione di un servizio*
- Il PPP, quindi, è un **contratto** che prevede un'allocatione di responsabilità tra operatori pubblici e privati e una co-definizione delle modalità per raggiungere un determinato risultato.
- Le principali caratteristiche di questo rapporto:
 - **Durata temporale relativamente lunga**
 - **Parziale o totale copertura dell'investimento attraverso risorse private**
 - **Partecipazione del privato in diverse fasi del progetto** (progettazione, costruzione, gestione, finanziamento)
 - **Allocazione efficiente dei rischi tra PA e impresa**, in relazione agli ambiti del progetto di competenza rispettiva
- La letteratura scientifica distingue una partnership da un contracting out, ovvero, un appalto tradizionale
 - PPP:
 - In una partnership l'operatore **privato co-definisce con il soggetto pubblico le modalità per conseguire un determinato risultato**
 - CONTRACTING-OUT/APPALTO TRADIZIONALE:
 - **L'amministrazione definisce** le modalità di raggiungimento dell'obiettivo, delegando al **privato l'esecuzione** del progetto
- Un esempio di PPP è la gestione del MUDEC – Museo delle Culture presenta una governance innovativa con una formula di gestione in partnership tra pubblico e privato che vede insieme il **Comune di Milano e 24 ORE Cultura – Gruppo 24 ORE**.
 - La direzione scientifica, la conservazione, la valorizzazione del patrimonio, il coordinamento delle attività del Forum delle Culture sono affidati al Comune di Milano;
 - 24 ORE Cultura la realizzazione delle grandi mostre temporanee e la gestione dei servizi aggiuntivi.
 - La partnership rappresenta un'importante e pionieristica soluzione capace di rispettare l'identità del polo culturale e rispondere alla necessità di efficienza e sostenibilità.
- I tre mattoni che definiscono il PPP sono:
 - **OGGETTO**
 - La cooperazione pubblico-privata può avere per obiettivo:
 - La realizzazione di un'**infrastruttura ex novo** (l'investimento **greenfield**)
 - La **riqualificazione** di un **asset esistente** (investimento **brownfield**)
 - La letteratura distingue tra:
 - **Infrastrutture economiche:** supportano *direttamente* le attività produttive (porti, aeroporti, strade...)
 - **Infrastrutture sociali:** accrescono il benessere sociale e agiscono *indirettamente* sulla produttività economica (scuole, impianti sportivi...)
 - **Servizi:** sia i servizi collegati direttamente all'investimento, oppure quelli realizzati in modo indipendente
 - **FUNZIONE**



- All'operatore privato possono essere affidate diverse funzioni e il numero di funzioni delegate dipende dal **contesto istituzionale e organizzativo** in cui si svolge l'operazione
- Distinguiamo tra:
 - **Finance**: al privato è chiesto di finanziare totalmente o parzialmente l'investimento
 - **Design and Build**: il partner può essere chiamato a progettare e costruire
 - **Operate**: il privato potrebbe gestire le operations
 - **Maintain**: il privato potrebbe essere chiamato a mantenere
 - **Manage**: privato potrebbe essere chiamato a gestire
- **REMUNERAZIONE**
 - Il sistema di remunerazione è l'elemento fondamentale di **allocazione e trasferimento del rischio**.
 - Un contratto può essere visto come un insieme di **incentivi** che vanno a colpire positivamente o negativamente l'equilibrio economico delle parti
 - I modelli di pagamento possono essere ricondotti a quattro fattispecie:
 - **A prestazione**: tipico dell'appalto, in cui il fornitore esegue la prestazione nei termini concordati e la stazione appaltante paga la prestazione
 - **A tariffa**: meccanismo impiegato laddove sono gli utenti a pagare per un servizio prestato dall'operatore privato nell'ambito di un PPP
 - **Canone di disponibilità**: corrispettivo applicato ai contratti di PPP a tariffazione sulla PA (ovvero, quando la gestione del servizio rimane a capo della PA e il privato opera solo servizi accessori), finalizzato a remunerare i principali costi di gestione e del capitale investito
 - **Quota capitaria**: in uso nel settore sanitario; all'operatore privato del servizio viene riconosciuto un ammontare fisso periodico con vincolo di performance



- Come mostrato dalla figura sovrastante, esistono diverse tipologie di opere che possono essere realizzate grazie al PPP. La **remunerazione** di queste opere può avvenire:



- **A tariffazione sull'utenza:** sono opera nelle quali il gestore privato eroga il servizio all'utente finale dietro il pagamento di una tariffa. Possono essere:
 - **Financially free standing:** i flussi di cassa generati dalla gestione del servizio sono in grado di coprire i costi del servizio, senza il bisogno di intervento da parte della PA (es.: parcheggi, cimiteri, porti, acquedotti)
 - **Non financially free standing:** per le sue caratteristiche, il servizio non è in grado di generare dei ricavi sufficienti a remunerare la gestione/investimento (es.: autostrade a pedaggio, tunnel, funicolari...). Si possono attivare:
 - Sostegno ai ricavi
 - Sostegno all'investimento
 - Sostegno non finanziario (es.: messa a disposizione di immobili pubblici)
 - **Nessuna tariffa a carico dell'utente** (es.: autostrade gratuite gestite da ANAS)
- **A tariffazione sulla PA:** la gestione del servizio, attraverso l'opera realizzata, rimane di piena competenza della IP; l'operatore privato può gestire i servizi accessori (ospedali, edifici pubblici, impianti di illuminazione...)

Le competenze necessarie per un PPP

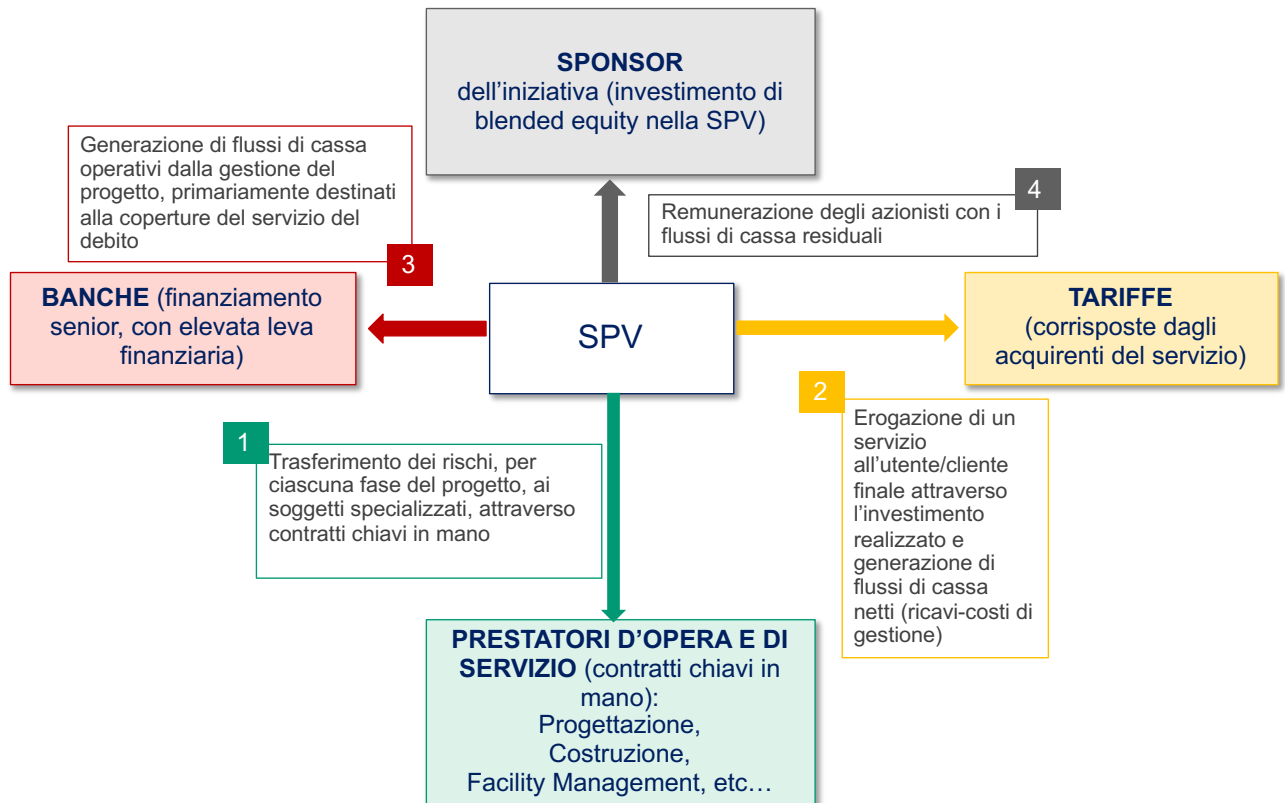
- Un efficace impiego dei capitali privati nell'ambito degli investimenti pubblici richiede da parte delle **istituzioni pubbliche** e delle **imprese** lo **sviluppo di competenze** di:
 - **Valutazione**
 - **Progettazione**
 - **Negoziazione**
 - **Gestione**
- Tali competenze sono necessarie per permettere:
 - Al **pubblico** l'assunzione di un ruolo attivo da **project manager**
 - Al **privato** la **comprensione** e la **gestione efficace della complessità** del settore pubblico e orientare la propria azione secondo **codici di comportamento etici e responsabili**.

Il finanziamento del PPP

- In presenza dei vincoli di indebitamento e una diminuzione dei trasferimenti il pubblico non è in grado di finanziare tutti gli investimenti.
- Attraverso operazioni di PPP, **il Privato non solo realizza, ma anche finanzia l'investimento in cambio della possibilità di sfruttarlo economicamente.**
- Le forme di finanziamento più comuni per questo genere di operazioni sono:
 - **PROJECT FINANCING**
 - Il **project financing** è una particolare modalità di finanziamento di un progetto di investimento (pubblico o privato) che prevede che questo sia inglobato in un veicolo societario – il così detto **SPV – Special Purpose Vehicle** o società di progetto -, che ha come unico obiettivo la realizzazione e gestione del progetto stesso.
 - La SPV **raccoglie i fondi**, principalmente capitali di **debito** e **stipula contratti chiavi in mano** con operatori specializzati, che con questa tipologia di contratti sono chiamati a **progettare, realizzare e gestire l'opera o i servizi a essa connessi**. Ciò consente all'SPV di isolare il progetto e «schermarlo» dai rischi operativi.
 - I costi di realizzazione dell'opera sono finanziati attraverso:
 - La definizione di **tariffe**, corrisposti dagli utilizzatori del servizio
 - **Leva finanziaria**, ovvero attraverso l'apporto di capitali a debito
 - I vantaggi di questo tipo di finanziamento sono legati a:
 - **Attribuzione dei rischi e responsabilità ai soggetti privati** più in grado di sostenerli
 - **Ripartizione del pagamento dell'investimento** su un **periodo** mediamente **lungo** di utilizzo dell'infrastruttura e dei correlati servizi.



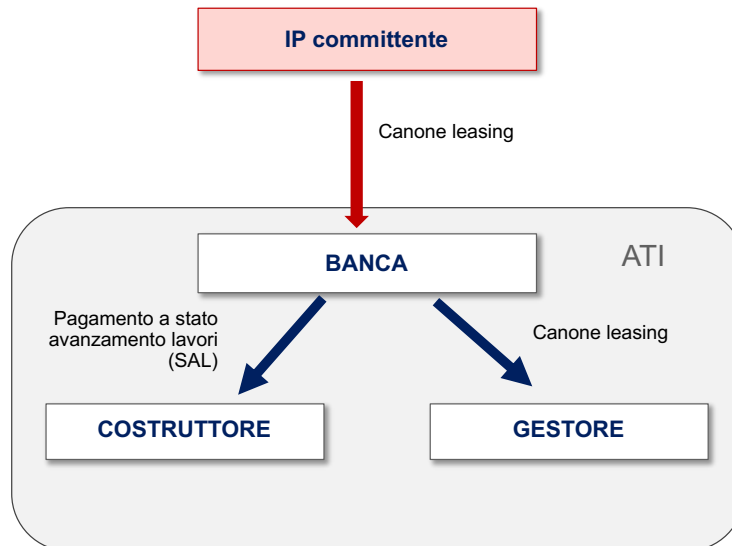
- Si presentano anche alcuni svantaggi:
 - Elevata **complessità**
 - **Alti costi di transazione**
 - **Difficoltà nel finanziamento**



○ LEASING

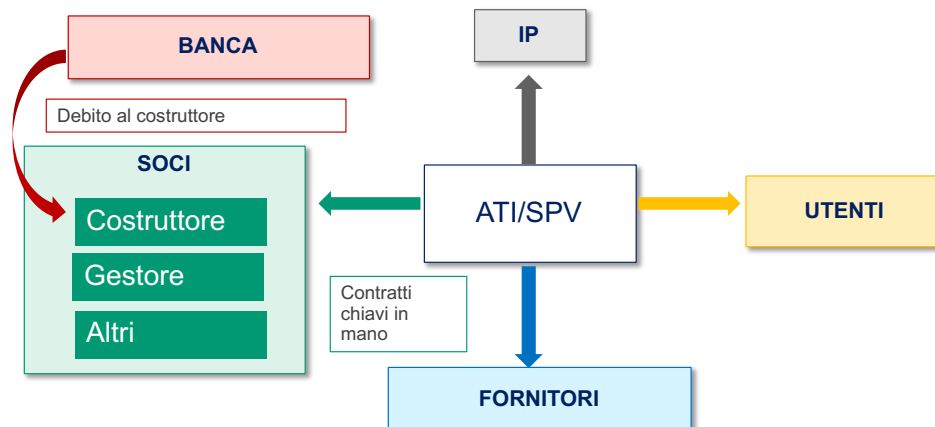
- Il **leasing** è uno schema negoziale che consente a un soggetto, dietro pagamento di un canone periodico, di utilizzare un bene, mobile o immobile, strumentale all'esercizio della propria attività o al perseguimento dei propri fini istituzionali.
- Individuiamo:
 - Il **leasing finanziario** consente di riscattare il contratto a un prezzo inferiore al valore di mercato al termine del periodo di disponibilità stabilito dal contratto.
 - Il **leasing operativo** non prevede un'opzione di riscatto al termine del contratto e il canone dipende dall'entità dei servizi e non dalla vita utile del bene
- Il leasing pubblico finanzia investimenti su beni strumentali, immobiliari o targati per la Pubblica Amministrazione.
- Il **bene viene acquistato dalla Banca**, che **supervisiona** la **costruzione** (pagamento a stato avanzamento lavori) e la sua **gestione in concessione** per un periodo di tempo prestabilito, al termine del quale verrà riscattato in cambio di un importo chiaro e predefinito oppure restituito
- Presenta diversi vantaggi:
 - **Canone periodico** con possibilità di **riscatto finale**
 - Soluzione **chiavi in mano**
 - Canone di leasing contabilizzabile tra i costi di gestione
 - Maggiori **garanzie sulla finanziabilità dell'opera**
 - Trasferimento di **responsabilità di realizzazione**
 - **Finanziamento in tempi certi**





○ FINANZIAMENTO CORPORATE

- Un **finanziamento corporate** è generalmente inserito in un contratto di **medio-lungo** termine, definite sulla base delle specifiche caratteristiche del progetto e del merito di credito del soggetto debitore. A esso ci si riferisce quando un **operatore privato raccoglie capitali di debito per finanziare un'operazione di PPP**.
- In Italia, nella maggior parte dei casi, le operazioni di PPP sono finanziate secondo modalità **corporate financing**.
- Come vantaggi troviamo:
 - **Contratto di medio-lungo periodo**
 - **Meno complesso e oneroso** del Project Financing
- Come svantaggi, invece:
 - Utile solo a **piccoli investimenti**, in quanto poco conveniente



Il trasferimento dei rischi

- Un PPP permette alla PA di **prendere coscienza dei rischi e dei loro impatti**. Per ragioni organizzative e di contabilità pubblica, le implicazioni dei rischi non sono immediatamente visibili quando è l'Amministrazione a gestire un servizio al proprio interno o attraverso diversi contratti di appalto: il rischio si disperde tra diverse funzioni e voci d'impresa
- **In un PPP, invece, l'operazione e tutti i relativi costi sono ben circoscritti e visibili** perché l'operatore privato attribuisce un valore economico al rischio trasferito.
- **L'identificazione e l'allocazione dei rischi sono due momenti essenziali** nel processo di strutturazione delle PPP, in quanto da questo dipende:



- Definizione del **meccanismo di remunerazione** → incentivi/disincentivi al privato; la remunerazione al privato cresce in funzione della quota di rischio trasferito
- **Contabilizzazione dell'operazione**
- Uno degli strumenti più frequentemente utilizzato nell'esperienza anglosassone per l'identificazione dei rischi è la **matrice dei rischi**.

Rischi	Trattenuti dal pubblico	Trasferiti al privato
Permessi e autorizzazioni	X	
Progettazione		X
Costruzione		X
Disponibilità e installazione delle tecnologie secondo gli standard previsti		X
Disponibilità del finanziamento		X
Costo del capitale		X
Manutenzione		X
Adeguatezza della soluzione tecnica e organizzativa adottata		X
Performance del servizio		X
Disponibilità del servizio/opera		X
Domanda del servizio (nei casi applicabili)	X	X
Tassazione	X	
Inflazione	X	X
Regolamentazione	X	
Adeguamento tariffario	X	
Forza maggiore	X	X

- Quando la crisi dell'opera o del partner privato diventa grave, le istituzioni pubbliche in ogni caso devo intervenire per salvaguardare gli interessi pubblici e gli utenti → **il rischio grave è davvero trasferibile?**
- Dei rischi riportati nella tabella della slide precedente, tre caratterizzano il PPP:
 - **Rischio di costruzione:** si riferisce a eventi relativi alla realizzazione dell'opera: *ritardi di costruzione, violazione delle specifiche progettuali, maggiori costi di costruzione* rispetto a quanto previsto, *deficienze tecniche* (anche dovute a rischi di tipo ambientale), ecc...
 - **Rischio di disponibilità:** si riferisce a *eventi che durante la fase di gestione non rendono disponibile la struttura realizzata o i servizi che devono essere erogati attraverso la stessa*, secondo le specifiche previste contrattualmente, ecc.
 - **Rischio di domanda:** si riferisce alla *variabilità dei ricavi derivante dalla volatilità della domanda del servizio erogato* (per esempio il traffico autostradale)

I modelli di PPP

- Esistono due grandi modelli di PPP:
 - **ISTITUZIONALE:** il progetto è realizzato da **un'impresa mista/joint venture**, a **capitale pubblico e privato**. Questo modello consente alla PA di mantenere il ruolo diretto nella governance aziendale
 - **CONTRATTUALE:** il progetto è realizzato attraverso un **contratto siglato dalla PA con un operatore economico**. In questo modello la **separazione pubblico/privato è più netta**, perché i ruoli e le responsabilità delle parti sono definiti chiaramente.
- I modelli di PPP possono essere classificati in base alla **profondità della relazione di partnership** e al **livello di trasferimento del rischio al partner privato**.
- Esistono diverse fattispecie contrattuali che possono essere classificate secondo due driver:
 - **Livello di coinvolgimento del privato nell'erogazione del servizio**
 - **Trasferimento del rischio al privato**
- Esempi di fattispecie contrattuali sono (*non occorre saperlo a memoria*):



CONTRATTO	DESCRIZIONE
Design & Build (“DB”)	Si affida all’OE la progettazione e la costruzione di un’opera , che sarà pagata solo al buon esito del collaudo.
Build, Lease and Transfer (“BLT”)	Si affida a un pool di operatori (industriali e finanziari) la progettazione, il finanziamento in leasing , di un investimento o la costruzione di un’opera ed eventualmente la sua manutenzione. Al termine del contratto, è previsto il trasferimento della piena proprietà dell’investimento all’Amministrazione, generalmente, a fronte del pagamento di un riscatto.
Operate & Maintain (“O&M”)	Si affida all’OE la gestione di un servizio. Questi contratti possono prevedere anche una componente di investimento, comunque non rilevante, e strettamente funzionale all’erogazione del servizio.
Design, Build, Finance, Maintain and/or Operate (“DBFM/O”)	Si affida all’OE progettazione, finanziamento, costruzione e manutenzione e/o gestione di un’opera funzionale all’erogazione di servizi a titolarità pubblica (opere cosiddette a tariffazione sulla PA). Di conseguenza, generalmente, questi contratti prevedono il pagamento di un corrispettivo di disponibilità da parte dell’Amministrazione . Progressivamente questa tipologia contrattuale è stata applicata anche alle infrastrutture economiche, ovvero funzionali all’erogazione di un servizio all’utenza finale, specie quando il rischio di domanda non può essere gestito dall’OE (progetti infrastrutturali di tipo greenfield). Sebbene il contratto di disponibilità presenti importanti vantaggi di tipo procedurale, esso potrebbe non essere efficiente da un punto di vista della strutturazione economico-finanziaria dell’operazione.
Build, Operate and Transfer (“BOT”)	Si affida all’OE progettazione, finanziamento, costruzione di un’opera e gestione del servizio correlato (opere cosiddette a tariffazione sull’utenza), i cui ricavi contribuiscono totalmente, o in parte, alla copertura dei costi (di gestione e di investimento) e alla remunerazione dei capitali investiti.

20. IL FUTURO DELLE IP: E-GOVERNAMENT, SMART CITIES E SHARING ECONOMY

Cosa si intende per e-Government e cosa significa innovare nelle IP

- **e-Government** può essere definito nella sua accezione più ampia come il perseguimento degli **obiettivi di modernizzazione della PA** anche attraverso l’impiego delle **ICT come leva strategica**:
 - **All’interno delle singole Istituzioni**, a livello di comunicazione tra i diversi organismi che li compongono
 - **Tra le diverse Istituzioni Pubbliche** (es.: quando si deve dare una multa entrano in gioco, a Milano, 4 soggetti: ATM (gestione delle multe), Dipartimento di pubblica sicurezza del Comune, Dipartimento dei trasporti del Comune, Motorizzazione nazionale presso il Ministero dei Trasporti)
 - **Tra istituzioni, cittadini e imprese**
- La tecnologia è, quindi, uno strumento che, attraverso servizi e processi, permette di migliorare la vita dei cittadini
- Poiché non esiste una sola definizione di e-Government, possiamo dire che:
 - e-Government è **l’uso delle tecnologie dell’informazione e della Comunicazione** nelle pubbliche amministrazioni associate al **cambiamento organizzativo** e allo sviluppo di **nuove conoscenze e competenze** per migliorare i servizi pubblici, i processi democratici e le politiche pubbliche
 - e-Government è l’uso delle tecnologie dell’informazione, e in particolare di **internet**, come strumento per ottenere una **pubblica amministrazione migliore**



- È una amministrazione pubblica che usa le tecnologie per trasformare le **proprie relazioni interne ed esterne**
- Cosa significa **innovare** in un'organizzazione?
 - L'innovazione è un processo di **cambiamento** profondo di un'organizzazione, che può riguardare i modelli produttivi, le caratteristiche dei servizi o le forme di interfaccia con gli utenti.
 - È **difficile innovare in profondità un'organizzazione, per la naturale tendenza a replicare i comportamenti storici** a cui corrisponde una struttura di potere consolidata, una rassicurante stratificazione di competenze conosciute, una cultura organizzativa che dà stabilità all'azienda (**path dependance**). Questo è ancora più vero nelle IP
 - Le leve necessarie ed efficaci per guidare il cambiamento sono molte, uno dei driver più efficaci e disponibili è l'**innovazione tecnologica**.
 - La difficoltà a innovare in profondità è ancora più evidente **nelle istituzioni pubbliche**, perché è **difficile modificare la composizione dei servizi** e quindi degli interessi prioritariamente tutelati, frutto di lunghi processi storici di aggiustamento reciproco tra gli stakeholder.
 - Esempio: diffondere il car sharing **privilegia city user giovani e competenti nell'uso delle tecnologie**, svantaggiando automobilisti tradizionali
 - Nelle istituzioni pubbliche, l'**innovazione** può riguardare **due prospettive**:
 - I **SERVIZI INTERNI** dell'ente (es. progetti di interoperabilità per la condivisione dei dati, digitalizzazione dei processi interni, adozione dello smart working...)
 - La **RELAZIONE CON I CITTADINI** (es. iscrizione online ai servizi scolastici, distribuzione di contributi attraverso voucher, adesione ai bandi attraverso format digitali...)

Lo sviluppo delle tecnologie ICT nelle IP

- Lo sviluppo delle tecnologie ICT nelle istituzioni pubbliche è finalizzato a **quattro macro-obiettivi**:
 - **La ricerca di una maggior efficienza dei processi**
 - L'ICT migliora il processo produttivo interno della singola unità organizzativa, rendendola più efficiente, sicura e veloce
 - Esse sostengono un **migliore e più celere coordinamento operativo** tra le diverse componenti di una IP, ingegnerizzando i processi istituzionali
 - Tuttavia, un **errore** grave da non commettere, è **digitalizzare l'inefficienza**: il rischio del non considerare tutte le componenti è quello di digitalizzare anche tutti quei processi che non funzionano, rendendoli addirittura più rigidi. Prima di digitalizzare un processo occorre renderlo efficiente dal punto di vista fisico
 - **Il supporto ai processi decisionali**
 - Le ICT permettono di raccogliere numerose quantità di dati che possono essere utilissimi per i processi decisionali (**Big Data**)
 - Questo necessita la presenza di nuove figure professionali che sappiano gestire una tale quantità di dati (**Data Scientists**)
 - La raccolta di questi dati, tuttavia, può creare problemi a livello di privacy e tutela dei dati
 - **Lo sviluppo della partecipazione democratica**
 - Le ICT sono uno strumento efficace ed economico utile a:
 - Diffondere l'**accesso condiviso alle informazioni** in tempi brevi
 - Discutere e rispondere ad una **pluralità di stakeholder**
 - Raccogliere opinioni in remoto (surveys), per capire cosa pensano i cittadini, ma anche di voto a distanza (**e-democracy**)
 - **La ricerca di una maggior efficacia relazionale con i cittadini**
 - Le ICT hanno permesso di semplificare i processi e dare ai cittadini tutte le informazioni necessarie (es. chatbot)



- D'altra parte, hanno reso più evidente il **digital divide**, ovvero la differenza di cultura tecnologica presente tra le diverse fasce dei cittadini: in particolare, si osserva come le fasce più culturalmente e socialmente più fragili (destinatari ultimi dell'operato delle IP) soffrano in modo particolarmente elevato di tale situazione
 - Esiste quindi un **trade-off** tra la necessità di costruire nuovi modelli di servizi che poggiano sulle tecnologie IT e garantire a tutti l'accesso ai servizi offerti dalle IP
 - Per risolvere tale problema si utilizza la **multicanalità**, ovvero la compresenza di diversi canali (fisici e digitali) per la fruizione di tutti i servizi
 - Nel breve periodo, tuttavia, essa è una zavorra di costo ed efficienza per le IP, che devono presidiare più canali relazionale
 - Tali costi sono tuttavia più che giustificati dalla mission delle IP stesse
- L'e-Government si compone, quindi, di:
 - **e-Administration: coordinamento infra- e inter-IP**
 - Esempio: ANPR (Anagrafe Nazionale Popolazione Residente)
 - È stata introdotta nel 2018; dal 18 gennaio **2022 tutti i 7.903 Comuni italiani sono presenti nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, ANPR.**
 - Vantaggi:
 - Tutte le cittadine e cittadini italiani possono accedere ai propri certificati digitali, tramite una autenticazione **SPID**, senza code agli sportelli
 - Le diverse amministrazioni locali accedono direttamente ai dati anagrafici di cittadini, pur di altre PA e velocizzano e snelliscono le pratiche
 - **e-Public Services: servizi a utenti e imprese (es.: e-health)**
 - Esempio: il **domicilio digitale** è un indirizzo elettronico - per esempio una casella di posta elettronica certificata (PEC) o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato - attraverso il quale il cittadino può ricevere le notifiche di atti amministrativi e tributari.
 - **e-Democracy: partecipazione democratica**
 - Esempio: **Milano Partecipa** è la piattaforma digitale per la partecipazione dei cittadini alla vita democratica del Comune di Milano.
 - Tutti i cittadini residenti o City User, dai sedici anni in su, **hanno diritto a partecipare** nei modi stabiliti dallo Statuto e dal Regolamento della Partecipazione del Comune di Milano e dai Patti di Partecipazione dei singoli processi.
- Ciò necessita sempre una forte campagna di **formazione dei dipendenti pubblici e dei cittadini**

Diffondere i servizi pubblici tramite le nuove tecnologie: la multicanalità

- **La multicanalità offre diversi vantaggi all'istituzione pubblica:**
 - **Maggiore accessibilità** da parte di cittadini e altri stakeholder a informazioni e servizi;
 - Maggiore **fruibilità** e **facilità d'uso** dei servizi;
 - **Riduzione delle barriere spazio-temporali** dei confini dell'amministrazione pubblica, grazie all'accesso remoto e talvolta asincrono a informazioni e servizi.
- Esempio: la multicanalità di Trenitalia
 - I canali con cui si possono acquistare i biglietti o gli abbonamenti di Trenitalia oggi sono:
 - App
 - Sito web
 - Call center
 - Totem in stazione
 - Biglietteria in stazione
 - Agenzie viaggio



- La multicanalità genera alcune **criticità** all'istituzione pubblica:
 - I target privilegiati dell'azione pubblica (poveri, disabili, anziani, ecc.) sono coloro con il più elevato **digital divide**;
 - Rischio di rendere i servizi pubblici più e meglio accessibili alle **fasce sociali più colte e benestanti** con un effetto redistributivo regressivo (opposto alla missione delle IP);
 - Si impone la necessità di mantenere attivati e ben funzionanti i canali tradizionali (**aumento dei costi**);
 - Necessità di **promuovere complessi e diffusi processi educativi all'uso delle tecnologie**.

Innovazione delle città dei territori: le Smart City

- Le città esercitano un ruolo fondamentale nell'attuazione degli obiettivi strategici delle politiche pubbliche territoriali, il cui fine ultimo è **garantire migliori condizioni qualitative della vita urbana**
- Non esiste una sola definizione di smart city ma la letteratura ne ha proposte ben quattro:
 - In primo luogo, una smart city si deve focalizzare sulla **componente tecnologica e l'utilizzo dell'ICT** come sub-strato infrastrutturale e di servizio della città
 - Una seconda prospettiva assegna allo **sviluppo sostenibile e all'uguaglianza distributiva** la mission fondamentale della smart city, raggiungibile attraverso l'utilizzo dell'ICT
 - Un terzo filone assegna grande rilevanza ai **processi di coordinamento tra gli stakeholder e di interoperabilità tra i sistemi**: sono le ICT a garantire la libertà di espressione e l'accessibilità delle pubbliche informazioni e servizi
 - Infine, un'ultima visione si focalizza sul fatto che la smart city diventa smart a seconda del **livello di smartness dei cittadini**; tale compito è possibile non solo attraverso alle ICT ma intraprendendo anche un **percorso multidisciplinare di innovazione** che coinvolga l'intera società civile
- Il paradigma della smart city, riassumendo, si propone di **attivare dinamiche positive tra processi di urbanizzazione e modelli di sviluppo al fine di migliorare la vita umana, ma sempre salvaguardando l'inclusione la sostenibilità**
- Una smart city è la possibilità/capacità di **usare le tecnologie ICT** come strumento di valore al fine di:
 - **Migliorare la vivibilità** delle città
 - **Migliorare i servizi** offerti ai cittadini
 - **Garantendo la sostenibilità e l'inclusione**
- Esistono 6 pilastri che devono caratterizzare una smart city:
 - **SMART GOVERNANCE**
 - Si intende un **approccio più partecipato al policy making** e alla **gestione della città** con un duplice obiettivo:
 - Rendere i cittadini più consapevoli e più coinvolti nella pianificazione urbana
 - Coordinare il più possibile le istituzioni pubbliche, con le imprese private e le varie forme organizzative del terzo settore
 - Lo strumento principale è lo sviluppo di una piattaforma ICT diffusa e integrata che permetta di far comunicare cittadini, settore pubblico e privato
 - **SMART AND SHARING ECONOMY**
 - SMART = **scambio fisico e virtuale** di beni, servizi e conoscenza
 - SHARING = da proprietà + consumo a **solo consumo**
 - Il consumatore giova del fatto di non dover preoccupare della conservazione, manutenzione, rinnovo dell'asset; sostiene un costo solo per il suo effettivo utilizzo e non per il possesso dell'intero asset
 - La IP vede una riduzione degli asset inutilizzati, dell'inquinamento, consumo di suolo; si diffonde una cultura di condivisione dei beni e



servizi, che permette di generare comunità connesse di utenti e, quindi, nuove e ulteriori reti sociali

- **SMART MOBILITY**
 - Sviluppo di un **sistema logistico e di trasporti integrato** basato principalmente sul supporto **garantito dalle ICT**, su una pianificazione urbana snella e intelligente e su una gestione del traffico volta a diminuire i fenomeni di congestionamento stradale ed inquinamento
 - Si promuovono un sistema di trasporto più sicuro, sostenibile e ambientalmente rispettoso (mezzi pubblici non inquinanti, piste ciclabili e percorsi pedestri...)
- **SMART ENVIRONMENT**
 - **Fonti intelligenti e rinnovabili** garantiscono energia pulita e sostenibile per l'intera città
 - Diffusione di green building e riduzione del consumo di suolo
- **SMART PEOPLE**
 - Capacità dei cittadini e del territorio urbano di sviluppare una conoscenza e un modo di **agire** e di **pensare coerente con gli obiettivi di sostenibilità, qualità diffusa e sviluppo socioeconomico equo**, attraverso la messa a disposizione dei big data della città
- **SMART LIVING**
 - Sviluppo di uno **stile di vita sano e sicuro all'interno di una città stimolante** a livello culturale e sociale, grazie alla presenza di possibilità di fruizione culturale, sportiva e ambientale
- **Strategie per lo sviluppo di una smart city**
 - Occorre una **pianificazione strategica**, che correli organicamente tra di loro i 6 pilastri della smart city
 - La strategia deve essere di **medio-lungo periodo** e orientata al sistema territoriale
 - Le IP dispongono di alcuni **finanziamenti** (EU e Stato) per attivare piattaforme di attuazione, per creare uno sviluppo smart, ma le iniziative devono poi **autosostenersi** (es. car sharing) → ecco perché sono necessari sempre dei test pilota
 - La visione strategica deve essere orientata a generare **nuovi business socialmente validi e sostenibili** (IP come piattaforme di start up and business development).

Infrastrutture tecnologie ed Internet of Things (IoT)

- Le **tecnologie bridging**, che permettono la connessione tra le reti di infrastrutture, tra reti infrastrutturali e singoli servizi o business e tra servizi e utenti, sono decisive per la creazione di un ecosistema integrato e navigabile.
- La progettazione e la creazione di queste infrastrutture informative di connessione sono alla **base dello sviluppo delle smart city**.
- 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 ed i 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 istituzioni pubbliche (capitale istituzionale) e la **capacità di interagire** con gli stakeholder (capitale sociale) sono decisive.

Sharing economy: caratteristiche ed esempi



- **Smart Economy** è lo scambio fisico e virtuale di beni, servizi e conoscenza. Alcuni esempi sono l'*e-business*, l'*e-commerce* e più in generale l'innovazione basata su piattaforma ICT based, che garantiscono nuovi modelli di produzione e consumo.
- A questo proposito, risultano rilevanti per le finalità pubbliche, i modelli di **Sharing Economy**: la condivisione tra più consumatori di uno stesso asset, per massimizzarne la saturazione e ridurre la capacità produttiva inutilizzata.
 - **SHARING ECONOMY** → da modello di consumo basato sull'acquisto e la proprietà di beni, a **modelli di consumo basati sul solo utilizzo**.
- **Caratteristiche della sharing economy**
 - **Massa critica**
Necessità di un numero di provider e utenti rilevante
 - **Capacità produttiva in eccesso**
Si sfrutta capacità produttiva in eccesso precedentemente inutilizzata
 - **Messa in comune dei beni**
Si passa dalla proprietà dei beni all'uso
 - **Fiducia**
Tra i pari e nella piattaforma
 - **Giudizi pubblici sulla piattaforma**
Utenti e provider si giudicano l'un l'altro pubblicamente
- **Alcune caratteristiche e impatti della sharing economy** sono rilevanti per l'interesse pubblico:
 - Creazioni di comunità di pari connesse fisicamente o in remoto
 - Condivisione di beni e utilizzo di capacità produttiva in eccesso
 - Aumento di fiducia tra le parti (capitale sociale)
- Vi sono anche rilevanti **criticità**:
 - Nascita di nuovi monopoli/posizioni dominanti
 - Big data e tutela della privacy
 - Modifica delle condizioni di mercato e necessità di nuove regole
- **Innovare i servizi pubblici con modelli di sharing economy**
 - Le IP possono immaginare **nuovi modelli di servizio ispirati ai modelli di sharing** (esempi):
 - Piattaforme di incontro tra famiglie per sostenersi reciprocamente nella cura dei figli
 - Piattaforma per promuovere il «pedibus» come mezzo sostenibile per arrivare/tornare da scuola in compagnia e protetti
 - Piattaforma di incontro tra anziani soli che vogliono offrire una stanza gratuita a studenti in cambio di compagnia
 - Piattaforma dove trovare una guida turistica referenziata
 - **Quale ruolo per le IP nello sviluppo di piattaforme di sharing economy?**
 - Promotori della piattaforma gestita poi da privati
 - Promotori della piattaforma infrastrutturale che permette lo sviluppo di modelli di sharing gestiti da privati (es. car sharing)
 - Proprietario e gestore della piattaforma (es. WeMi)
 - Regolatore delle piattaforme (es. dibattito su Uber)

