

1. RILEVANZA E COMPLESSITA' DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Le istituzioni pubbliche intervengono in molteplici aspetti della vita quotidiana degli individui, influenzandone e orientandone con la loro attività svariati comportamenti.

- Definiscono una serie di regole fondamentali che permettono il funzionamento dei sistemi economici, compresi i mercati dei fattori produttivi (lavoro, terra, capitale) e dei beni e dei servizi.
- Intervengono per garantire diritti fondamentali, per alleviare situazioni di povertà e per attenuare il disagio sociale → POLITICHE SOCIALI
- Intervengono in maniera determinante per sostenere il finanziamento e la produzione di servizi nel campo dell'istruzione, della sanità, dell'assistenza sociale, delle pensioni e delle assicurazioni contro le malattie e gli incidenti. (PP.AA. Europee)
- Garantiscono la tutela dell'ambiente alle generazioni future.

Le moderne istituzioni pubbliche fondano la loro legittimazione su principi democratici che richiamano l'idea delle attività di governo come espressione delle decisioni dei rappresentanti di una comunità locale, regionale o nazionale di riferimento, secondo regole codificate e condivise.

I tre poteri (legislativo, giudiziario ed esecutivo) per presentare le PP.AA.:

1) POTERE LEGISLATIVO

In primo luogo prerogativa del parlamento ma non potrebbe essere esercitato senza un'amministrazione di supporto, fatto di lavoro organizzato e processi.

2) POTERE GIUDIZIARIO

Chiamato a giudicare l'osservanza delle leggi civili, penali e amministrative.

Esercitato a tre livelli:

- Corti di primo grado e TAR;
- Corti di appello e Consiglio di stato;
- Corte di cassazione.

Necessita di un apparato amministrativo che compia servizi di supporto, che consentano di comprendere le esigenze del sistema giudiziario e di intervenire sul piano organizzativo, gestionale e contabile.

3) POTERE ESECUTIVO

Fa principalmente capo alle amministrazioni pubbliche.

La funzionalità delle istituzioni pubbliche come contributo alle comunità, dipende da: il tessuto sociale, il contesto economico, il sistema legale e la politica.

N.B: la qualità dell'azione pubblica dipende dalla qualità delle amministrazioni che la progettano e la dirigono e che il rendimento istituzionale ha continuamente bisogno di adeguati modelli organizzativi e gestionali.

Espansione, riduzione e riqualificazione del settore pubblico

Si può suddividere lo sviluppo delle istituzioni pubbliche in quattro periodi fondamentali caratterizzati dall'evoluzione e dal consolidamento delle funzioni proprie dell'intervento pubblico:

Stato dei diritti formali

- a) Sino alla fine degli anni '20: creazione e gestione di un sistema organico di diritti e di doveri, in base ai quali regolare i rapporti tra gli individui, tra i gruppi sociali e tra questi e l'intera comunità.

NOVITA': si affermano i diritti fondamentali della persona, si costituisce il sistema dei diritti politici, si sviluppano i sistemi di sicurezza interna ed esterna, si diffondono i sistemi di certificazione generalizzata della vita dei cittadini e i sistemi di amministrazione della giustizia.

Assumere un ruolo *super partes* (poteri di imperio).

Stato sociale (Welfare State)

- b) Dagli anni '30 agli anni '70 (post-crisi): forte attivismo degli istituti pubblici e amministrazioni pubbliche che agiscono per garantire direttamente diritti sostanziali a contenuto economico tramite il finanziamento e la gestione di una vasta gamma di servizi alla persona

→ MODELLO DI STATO SOCIALE DEL BENESSERE

Realizzare azioni di re-distribuzione della ricchezza con finalità perequative (= tassazione fondata sui principi della capacità contributiva e della progressività) e promuovere interventi volti a orientare l'economia verso finalità di tipo sociale.

Si consolida il ruolo dello "Stato imprenditore", ossia dello stato che gestisce attività economiche tramite imprese pubbliche.

- c) Dagli anni '70 agli anni '90 (crisi petrolifera): il controllo e la riqualificazione della spesa pubblica diventano temi al centro del dibattito politico e culturale.

Il dibattito sulla dimensione del settore pubblico è influenzato anche dalla forte crescita dell'Asia e dell'America latina e dalla globalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi finanziari.

Da un lato, il confronto internazionale rende più difficile sostenere elevati costi del settore pubblico perché riducono la competizione delle imprese, soprattutto rispetto ai paesi in via di sviluppo con una spesa pubblica inferiore.

Dall'altro lato, la competizione internazionale rende più importante il ruolo delle istituzioni pubbliche come soggetti a tutela del territorio della sua popolazione e del loro sviluppo economico.

Stato regolatore

- d) Dagli anni '90 ad oggi: graduale evoluzione che richiede una migliore qualità delle regole di funzionamento della vita economica (regolazione dei mercati) e l'efficacia dei controlli pubblici sul rispetto di tali regole da parte di tutti gli attori economici e sociali.

Tre principali indirizzi:

- > attenzione alla selezione delle aree di intervento;
- > azioni delle istituzioni rivolta alla realizzazione di condizioni per aumentare la produttività delle PP.AA. e del sistema economico;
- L'intervento pubblico come attività di coordinamento di risorse sui settori dei servizi a rete.

In generale:

Le istituzioni pubbliche giocano un ruolo rilevante per promuovere la competitività dei territori, tramite il supporto allo sviluppo del capitale umano, coordinamento dei diversi attori per fare emergere strategie sociali di successo e promozione della qualità della vita come strumento per attrarre imprese e lavoratori.

Rilevanza, estensione e complessità delle amministrazioni pubbliche

Il settore pubblico è un fattore rilevante per il funzionamento degli istituti privati, come le imprese, le famiglie e le associazioni. Di conseguenza, il tema la dimensione della spesa pubblica deve essere affiancato dal tema della sua produttività, ovvero, rendimento delle risorse gestite dalle istituzioni pubbliche in termini di contributo al benessere della comunità.

Il rendimento del settore pubblico è messo in relazioni con i vari ambiti in cui lo stesso opera: difesa del territorio, sicurezza delle persone, il trasporto, l'istruzione e la salute.

L'*azione* delle PP.AA è: *estesa e diffusa*, nel senso che riguarda un'ampia gamma di ambiti e ne condiziona il funzionamento secondo una pluralità di prospettive con diversi strumenti di azione
→ Ricerca dell'INTERESSE GENERALE

Una caratteristica fondamentale è la *complessità* (dei processi decisionali e dei rapporti di causa ed effetto dell'azione pubblica).

Questa deriva da quattro fattori principali:

1. Pluralità delle determinanti dei bisogni a cui dare risposta;
2. Molteplicità di prospettive da tenere in considerazione;
3. Principio di equità;
4. Complessità tecnico-organizzativa di alcuni settori.

Es: la salute.

2. I CONCETTI FONDAMENTALI PER STUDIO DELLE PP.AA.

ISTITUTO = complesso duraturo, dinamico, ordinato, unitario e autonomo di persone che utilizzano beni materiali e immateriali per perseguire beni specifici.

Quattro principali tipologie:

- Le famiglie;
- Le imprese;
- Le amministrazioni pubbliche;
- Le organizzazioni non-profit.

ISTITUTI PUBBLICI

- Sistemi organizzati che partecipano alla vita economico-sociale di una comunità di riferimento tramite attività di produzione, finanziamento e regolazione.
- Sistema organizzato che esercita un potere sovraordinato sui soggetti insediati in un determinato territorio di competenza.

Tre principali caratteristiche:

- 1) **Dimensione territoriale**, ambito geografico che delimita l'azione pubblica.
 - Il legame geografico stabile rende gli istituti pubblici i primi responsabili dell'utilizzo del territorio quale risorsa scarsa e fondamentale per la vita presente e futura.
 - Divaricazione tra la dimensione istituzionale dell'ente pubblico e la dimensione aziendale e funzionale. Al fine di assicurare l'equilibrio si sono adottati, da un lato, interventi di carattere strutturale (logiche di decentramento di funzioni e competenze amministrative: fusione di entri territoriali) e dall'altro, interventi di carattere funzionale (separazione tra la titolarità della funzione, che rimane in capo all'ente di governo, e l'esercizio della stessa, affidato a un'azienda di gestione).
- 2) **Esercizio di poteri sovra-ordinati**.
 - Caratteristica essenziale ed inderogabile, prevista e normata da fonti legislative.
 - Ha lo scopo di tutelare i diritti essenziali dei soggetti.
- 3) **Finalità del perseguimento dell'interesse pubblico**.
 - Progresso economico e sociale delle comunità locali, nazionali e sopranazionali; essi si differenziano per i fini specifici o diretti in quanto svolgono differenti funzioni nell'ambito della catena dei processi economici di produzione di ricchezza, consumo, risparmio e investimento.

Le istituzioni pubbliche derivano la loro legittimazione dalla capacità di soddisfare molteplici bisogni non economici. L'equilibrio economico non rappresenta il fine ma una condizione di economicità.

Le aziende pubbliche

- Sistema di persone e di beni tramite cui si perseguono in modo organizzato i diversi fini degli istituti.
- Ordine economico dell'istituto, sistema di relazioni ed interazioni di varia natura di cui l'approccio aziendale considera solo la dimensione economica.
- Sistema di processi economici svolti all'interno dell'istituto economico sociale, ovvero l'istituto pubblico territoriale.

L'adozione del termine azienda pubblica è finalizzata a sottolineare come l'impegno di risorse scarse secondo principi di razionalità economica possa contribuire al miglior raggiungimento delle finalità delle istituzioni stesse. Non va quindi attribuita la finalità economica ma riconoscere che la

razionalità economica delle scelte che le riguardano produce un impatto sull'effettivo raggiungimento delle finalità per cui esistono.

Il governo delle istituzioni pubbliche

- Governo come istituzioni pubbliche in generale e usato in senso astratto. Riguarda l'intera articolazione delle istituzioni pubbliche, comprendendone gli organi politici e le amministrazioni che da essa dipendono.
- Governo quale l'organo deputato all'esercizio del potere esecutivo.
- Governo inteso come uno dei poteri su cui si basa il modello di stato moderno. La funzione di governo delle istituzioni pubbliche è affidata, tramite un processo di delega della sovranità originaria della popolazione a rappresentanti eletti, al sistema politico secondo le regole istituzionali.
L'attività di governo si esplicita nell'assegnazione di indirizzi e obiettivi all'amministrazione e nella verifica che tali indirizzi siano stati seguiti e gli obiettivi raggiunti, e siano stati prodotti servizi conformi alle attese della comunità.

Complessità del rapporto tra politica e amministrazione:

1. L'amministrazione non costituisce un organo neutrale rispetto alle decisioni politiche, esiste un costante rapporto dialettico tra organi politici e apparati amministrativi, i quali interagiscono e partecipano ad un processo decisionale complesso in cui istruttoria, mediazione, fattibilità e condivisione si realizzano su entrambi i lati.
 2. La rappresentanza degli interessi pubblici non può essere considerata di esclusiva e univoca pertinenza politica. Esistono regole che consentono di stabilire un rapporto diretto tra amministrazione e comunità; quali:
 - L'affermazione di varie forme di libertà di scelta, beni indivisibili e non escludibili e beni a domanda individuale.
 - Il coinvolgimento dei cittadini nella vita delle amministrazioni pubbliche.
- ➔ Accezione di "governo condiviso" → GOVERNANCE, che si fonda sulla creazione delle condizioni funzionali affinché i diversi soggetti decidano autonomamente di concorrere al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Quindi, consiste nella definizione di criteri e percorsi per decidere in tempi coerenti con i problemi da risolvere e nella identificazione di chiari incentivi per rispettarli.

Focus: sono i rappresentanti della comunità (funzione politica) che occupano la responsabilità di vertice di governo delle istituzioni pubbliche insieme all'azione delle amministrazioni pubbliche, la cui funzione si esaurisce nel eseguire le decisioni della politica.

Logica di governance = esercizio dei poteri con l'obiettivo di creare consenso attorno a determinate scelte.

I significati dell'amministrazione pubblica

- Attività posta in essere per il perseguimento dei fini istituzionali.
- Attività strumentale svolta nell'ambito degli istituti pubblici a supporto di tutti gli organi pubblici, dei poteri e delle funzioni ad essi attribuite.
- (uso al plurale del termine) Sistema delle istituzioni pubbliche composto da una molteplicità di aziende tra loro diverse.

Differenze tra amministrazione pubblica, gli istituti pubblici, e amministrazione privata, le imprese.

- i fini → amm.ne privata si perseguono il benessere e/o l'interesse individuale.
→ amm.ne pubblica si perseguono il benessere e/o l'interesse generale.
- il sistema di regole → amm.ne privata si regola in un sistema di mercato.
→ amm.ne pubblica si regola in un sistema non di mercato.

Sistema di mercato:

- ogni scambio di beni dà origine a un valore economico diretto e specifico, il prezzo;
- i soggetti sono autonomi e indipendenti e dotati di poteri formalmente uguali e paritetici;
- l'equilibrio del mercato viene perseguito attraverso scelte di convivenza particolare;
- l'effetto di ritorno è la generazione di valore economico.

Sistema di non mercato:

- gli scambi si effettuano per generare un'utilità a cui non corrisponde un valore economico;
- i soggetti sono autonomi ma uno di essi è dotato di poteri sovra-ordinati o esiste asimmetria nei poteri formali dei soggetti coinvolti;
- l'equilibrio dell'insieme degli scambi discende da scelte di ordine superiore (es: presenza di vincoli di tetti massimi nella spesa pubblica);
- l'effetto di ritorno è collegato alla condivisione delle scelte o a un'efficace gestione dell'immagine e dell'informazione esterna.

I criteri di valutazione dell'amministrazione pubblica

Due dimensioni rilevanti:

1) **Legalità**

Le amministrazioni sono chiamate ad agire nel rispetto del sistema legale. Questo criterio definisce un vincolo entro cui operare, gli spazi di azioni che possono essere più o meno ampi rispetto alle caratteristiche generali del sistema legale e la qualità stessa dell'impianto normativo.

2) **Equità**

Utile distinguere tra: equità delle risorse a disposizione per soddisfare un bisogno, equità nell'accesso ai servizi ed equità nel grado di soddisfazione del bisogno.

Ad esempio: distribuzione delle risorse per la sicurezza interna di diverse aree del paese: il primo principio indicherebbe la spesa procapite o il numero di unità di personale disponibili. Il secondo potrebbe fare riferimento a misure concrete di attività (il numero di interventi) per garantire che strutture meno efficienti abbiano maggiori risorse per produrre lo stesso volume di servizi. Il terzo cercherebbe di attribuire maggiori risorse alle aree con maggiore criminalità.

Tre criteri fondamentali:

a) **Economicità**

= capacità mantenuta nel lungo periodo di soddisfare i bisogni considerati di pubblico interesse dalla comunità facendo affidamento su un flusso di ricchezza fisiologico, ossia considerato economicamente supportabile e socialmente accettabile dalla comunità stessa.

b) **Efficacia**

= capacità dei prodotti considerati come risultati intermedi dell'attività amministrativa di soddisfare i bisogni, che costituiscono il risultato finale che vuole conseguire l'azione.

c) **Efficienza**

= rapporto tra risorse impiegate e prodotti.

Per un'amministrazione pubblica, che non opera in un sistema di mercato, le valutazioni di efficacia sono affidate a misurazioni esplicite del rapporto tra prodotti e bisogni.

Le principali misure di efficacia dell'azione pubblica sono raggruppabili nel seguente modo:

- Misure per cui il risultato dell'azione è chiaramente correlabile alla soddisfazione del bisogno;
- Misure dei livelli di domanda o dei bisogni presunti che rimangono disattesi;

- Misure che riflettono barriere all'accesso dei servizi come i tempi di attesa, ostacoli alla fruibilità del servizio;
- Misure del grado di soddisfazione degli utenti.

Le misure di efficienza possono essere di carattere monetario o non monetario. Esse sono sempre date da rapporti tra quantità di prodotto espresso in unità di misure convenzionali e quantità dei fattori produttivi impiegati.

Si distingue tra:

- Misure di produttività, riferite alla gestione nel suo complesso e si riferiscono alla dotazione di risorse;
- Misure di rendimento (es: numero di pasti serviti per unità del personale di mensa);
- Costo unitario (es: costo per pasto servito).

Le valutazioni di economicità dovrebbero far riferimento alla struttura del sistema dei valori, poiché un identico valore di sintesi può essere ottenuto con molte differenti strutture delle poste in entrata ed in uscita, espressive di differenti volumi e qualità di bisogni soddisfatti e di una differente distribuzione di sacrifici per il loro soddisfacimento.

BOX

3. LE FUNZIONI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Sette classi:

1) SISTEMA LEGALE GENERALE E LA FUNZIONE POTESTATIVA

- Stabilire il quadro giuridico che regola i diritti e i doveri delle persone nonché gli spazi d'azione delle istituzioni pubbliche stesse.

Queste definiscono il sistema legale insieme a una serie di strumenti atti a renderlo concreto in situazioni specifiche, a verificarne il rispetto e a giudicarne le violazioni.

→ Il SISTEMA LEGALE GENERALE definisce gli spazi di azione della funzione potestativa, attività volta a garantire l'esistenza stessa dell'ente/istituto pubblico, la sua identità ed il rispetto delle regole.

N.B. Le funzioni potestative non hanno natura politica, cioè non sono soggette a valutazioni da parte di organi elettivi e/o rappresentanti. Inoltre è importante definire la sensibilità necessaria per esercitare la funzione potestativa in diverse situazioni; essa è definita come capacità di valutare gli effetti di specifiche scelte sui rapporti e sui comportamenti sociali. → si deve, infatti, garantire che l'esercizio dei diritti di una parte della popolazione avvenga nell'ambito della legalità e senza sopraffazione o soprusi nei confronti dei diritti di altri soggetti. (es: diritto allo sciopero che però non deve limitare il diritto al lavoro di chi non condivide i motivi dello sciopero)

2) TUTELA DEL TERRITORIO E DEL PATRIMONIO NATURALE

Il territorio è sempre più minacciato dal suo sfruttamento incontrollato, compiuto per attività economiche che producono esternalità negative rilevanti.

Questa funzione può essere esercitata attraverso vari strumenti: divieti, finanziamento e produzione di servizi di tutela, informazione e sensibilizzazione.

La funzione di tutela racchiude anche il patrimonio artistico, storico e culturale.

Due temi di rilevanza per il management pubblico:

- a) Trade-off tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente: cercare una sintesi tra i bisogni primari delle persone, la crescita economica e la qualità e quantità di risorse lasciate a disposizione delle generazioni future.
- b) Rapporto tra le istituzioni pubbliche: per importanti attività di tutela dei territori è necessaria la cooperazione tra istituti pubblici diversi con interessi e sensibilità differenti. (es: effetto serra → accordi internazionali)

3) OFFERTA DI BENI E SERVIZI PER IL SODDISFACIMENTO DEI BISOGNI

Le istituzioni pubbliche mettono a disposizione della comunità prodotti di varia natura tramite la produzione diretta o l'acquisto presso il settore privato.

La natura tecnico-economica di alcuni beni richiede un'azione collettiva per renderli disponibili; sono beni pubblici anche beni immateriali.

Lo sviluppo economico e sociale ha portato nel tempo ad ampliare le aree di competenza anche in ambiti dove sono presenti forme di mercato e dove avvengono processi di consumo individuale. L'espansione delle istituzioni pubbliche nel campo dei servizi alla persona si è spinta fino a definire come diritti del cittadino anche la soddisfazione di bisogni ritenuti qualificanti e irrinunciabili per il rispetto della dignità della persona, ma che richiedono un rilevante impegno di risorse economiche. Elevare la soddisfazione di un bisogno al rango di diritto significa invertire la relazione tra titolare del bisogno e responsabile della sua

soddisfazione → lo stato si impegna, nelle sue diverse articolazioni, a garantire un determinato servizio in presenza di condizioni precisate nelle leggi o negli atti che istituiscono il diritto o su richiesta del titolare del diritto → limitati margini di discrezionalità decisionale.

Due modelli:

i) Modello europeo → Welfare totale

Le istituzioni pubbliche definiscono il contenuto di un diritto che si estende a tutta la popolazione che hanno caratteristiche omogenee, senza differenze nell'accesso ai servizi.

ii) Modello nordamericano → Intervento pubblico residuale o di supplenza

Per molti bisogni non esiste un diritto del cittadino, e le istituzioni pubbliche intervengono solo nei casi in cui la persona non è in grado di soddisfare autonomamente il bisogno.

I margini di autonomia decisionali dipendono dal livello di precisione del contenuto del diritto; questa caratteristica determina i contenuti della prestazione con cui si concretizza il diritto stesso.

Nel caso di:

diritti precisi, il ruolo delle amministrazioni è limitato alla verifica dei requisiti e il loro spazio di autonomia è modesto.

diritti generali, l'offerta dei livelli quali-quantitativi dei servizi rimane sotto il controllo delle amministrazioni, determinando maggiori spazi di autonomia.

Ciò ha determinato aumenti dei livelli di spesa pubblica e di conseguenza si sono rivisti i limiti dei diritti da soddisfare. Si tende a concepire il servizio pubblico non in sostituzione di un impegno personale per la soddisfazione del bisogno, ma come supporto e stimolo alla responsabilizzazione diretta. Inoltre, alcuni diritti risentono dei crescenti fenomeni di circolazione internazionale di prodotti, conoscenze e dei servizi; come i fenomeni di imitazione presenti nei paesi in via di sviluppo, rendendo inevitabilmente più difficili politiche in cui si affermano diritti generali a contenuto economico.

4) REDISTRIBUZIONE DELLA RICCHEZZA

Due modelli:

- **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 e che le istituzioni pubbliche, secondo regole condivise, possano prelevare parte di questa ricchezza per una serie di funzioni, tra cui la redistribuzione a favore delle persone più deboli.

→ ai ricchi viene sottratta ricchezza a favore dei poveri e che questa sottrazione è frutto di altruismo e solidarietà, soprattutto quando i beneficiari sono persone che non hanno responsabilità per la loro posizione di povertà, esempio i bambini.

- **Modello comunitario**

Riconosce che i sistemi economici producano inevitabilmente forti differenze nella distribuzione della ricchezza; corretta dalle istituzioni pubbliche, le quali contribuiscono alla generazione di ricchezza tramite una serie di interventi di ordine sociale.

▪ Fondamentale è la valutazione di efficienza, efficacia ed economicità.

- Efficacia: significa garantire che i destinatari delle politiche siano persone povere e in condizioni di disoccupazione, e che i trasferimenti siano equi al soddisfacimento dei

bisogni della persona e ne migliorino il benessere. (difficoltà=riconoscere i soggetti meritevoli di tale servizio)

- Economicità: forti disequilibri si traducono in crisi economico-finanziarie che diminuiscono la credibilità delle istituzioni pubbliche e introducono elementi di conflittualità tra generazioni.

5) REGOLAZIONE DEL SISTEMA ECONOMICO

A livello macro: politica monetaria e fiscale, vigilanza del sistema bancario, gestione finanziaria della spesa e del debito pubblico.

A livello micro: funzionamento dei mercati, tutela dei consumatori, tutela dei diritti di proprietà, difesa della privacy e circolazione delle informazioni.

Problematiche: elevato profilo delle competenze tecnico-professionali richieste, gestione delle conoscenze sui temi oggetto di intervento e regolazione, osmosi con il settore privato e allineamento dei comportamenti delle persone all'interesse pubblico.

6) COORDINAMENTO TRA ISTITUZIONI E ATTORI SOCIALI

Creazione e condivisione di obiettivi generali e strategie di intervento tra soggetti autonomi con diversi interessi e poteri.

Diversi livelli di *coordinamento*: politico, strategico, operativo o di natura simbolica.

In linea con la logica di *governance* in cui si lavora per indirizzare ed incentivare una molteplicità di attori verso l'interesse generale e il coinvolgimento nella formulazione e nell'attuazione delle politiche.

Es: organizzazione di un grande evento, quali Olimpiadi o Expo.

7) INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

Volta a promuovere l'interesse generale, non solo quello di carattere economico-finanziario.
→ promuovere comportamenti meritosi, perché in grado di rafforzare le capacità individuali e collettive di risposta ai bisogni, di promuovere la vita delle istituzioni o di favorire lo sviluppo di capitale sociale.

4. CARATTERISTICHE E SPECIFICITA' DEL MANAGEMENT PUBBLICO

1) ETEROGENEITA' DELLE FUNZIONI E DEI PRODOTTI DELLE PP.AA.

Prodotti:

- Leggi e atti amministrativi;
- Beni e servizi collettivi: *non escludibili e non rivali nel consumo*. Prodotti dell'attività economica che necessitano di un'azione collettiva per determinarne le caratteristiche e per definirne la distribuzione dei costi tra i membri della collettività.
Due caratteristiche fondamentali: la domanda di un bene pubblico non è la somma delle domande individuali, ma la somma del sacrificio economico che i membri di una collettività sono disposti a sopportare per un bene unico; è l'istituzione a decidere sulle caratteristiche del bene, esse operano in regime di monopolio quindi mancano quegli stimoli come la concorrenza e i benchmark che fungano da confronto.
Due fenomeni principali: sviluppo di tecnologie in grado di rendere possibile il funzionamento di nuovi mercati e un crescente impegno di soggetti privati nel finanziamento e nella produzione di beni pubblici.
- Beni e servizi individuali: *beni divisibili ed escludibili nell'uso*.
Obiettivi: tentativo di far fronte a fallimenti di mercato; espressione di principi di equità e solidarietà che si può concretizzare con l'offerta di vari servizi; permettere alle pa di assumere e mantenere nel tempo posizioni di controllo su aziende di produzione. (giustificazione di natura economica, inefficienza dei mercati, e di natura sociale)
Si differenziano da quelli collettivi in quanto: possono essere scambiati a fronte di un prezzo; presenza di domanda differenziata; presenza di forme alternative di offerta.
- Trasferimenti finanziari: raccolta di tributi ed erogazione di mezzi finanziari, di incentivi e sussidi e di contributi.
Obiettivo: trasferire la disponibilità di mezzi finanziari tramite cui realizzare processi di consumo, risparmio e produzione.
Motivazioni: redistribuzione della ricchezza, difesa dell'occupazione, sostegno degli interventi di ristrutturazione industriale e incentivazione e sviluppo della ricerca scientifica.
- Indirizzi, programmi e linee guida: il contenuto è rappresentato dalla specificazione di obiettivi economici e sociali da raggiungere, dall'indicazione di percorsi da seguire, dall'esposizione di impegni che l'ente responsabile si assume. → Norme di comportamento rivolte ai vari soggetti autonomi e liberi, diverse dai diritti e doveri.

La grande eterogeneità dei prodotti è correlabile alla grande eterogeneità di questi elementi:

- ♦ Natura operativa dell'attività;
- ♦ Tipo di professionalità richiesta alle persone;
- ♦ Modalità di traduzione dei principi di specializzazione e di divisione del lavoro in strutture organizzative;
- ♦ Dimensioni e criteri di valutazione dell'attività svolta, in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

→ *processo di differenziazione organizzativa* che ha portato alla creazione di autonomi istituti pubblici cui sono state attribuite le diverse funzioni e ai quali è stata concessa un'ampia autonomia gestionale, organizzativa e finanziaria; amministrazione coerente con la natura dell'attività.

(in Italia questo processo è meno esteso, una delle principali cause del degrado dell'amministrazione pubblica, poiché prevale una concezione unitaria e un'interpretazione rigida del rapporto tra fini, soggetti e forme di amministrazione.)

2) ASSENZA DEL PREZZO DI CESSIONE DEI PRODOTTI

I prodotti dell'attività dell'amministrazione pubblica sono in toto o in parte ceduti senza un diretto corrispettivo economico, o con corrispettivi che sono determinate in base a valutazioni di opportunità sociale ed economica e non in base al funzionamento del mercato. L'assenza del prezzo elimina un importante meccanismo di raccordo tra la domanda e l'offerta di beni e ha importanti ripercussioni per il management pubblico.

1. Variazioni positive o negative della qualità della gestione non si traducono automaticamente in variazioni positive o negative dell'equilibrio economico, poiché l'equilibrio può essere raggiunto in modi diversi, compresi l'erogazione di servizi di scarsa qualità, livelli insufficienti di copertura della domanda di servizi e produzione di effetti esterni negativi, che ricadono come costi rilevanti per le famiglie.
2. La mancanza del prezzo elimina o rende deboli i meccanismi di autoselezione della domanda, manca il confronto tra sacrificio e utilità. Viene meno la percezione del valore economico dei beni o vengono distorti i giudizi.

Tre possibili rimedi:

- a) Utilizzo di tariffe e contributi economici in modo attivo, cercando di mediare tra esigenze di riduzione del sacrificio economico per l'utente del servizio e stimoli l'autoselezione attraverso la compartecipazione al costo. (=entrate per le istituzioni)
 - b) Ricerca di strumenti di controllo e di selezione della domanda dal lato dell'offerta. Categoria di azioni complesse, che richiedono margini di autonomia alle amministrazioni e comporta rischi di degenerazione (clientelismo), ma che appare necessaria in quei settori in cui è accertabile lo stato del bisogno.
 - c) Azioni di informazione finalizzata a sensibilizzare e a responsabilizzare gli utenti sul fatto che ogni servizio ha comunque un costo. Il mancato autocontrollo della domanda porta a processi di selezione a causa di oggettivi vincoli di natura economica.
3. La mancanza del prezzo genera meccanismi di selezione della domanda, che produce effetti negativi sul piano del consenso. Esiste uno sbilanciamento strutturale tra perdita di consenso da parte di chi viene escluso dal servizio e aumento di consenso tramite la condivisione della politica di razionalizzazione e contenimento della spesa.
 4. I ricavi sono spesso trasferimenti e non il corrispettivo pagato dagli utenti per i servizi. Ciò rende impossibile il confronto tra costi e ricavi e di conseguenza impone di orientarsi prevalentemente su comparazioni di costi, che non di rado hanno il limite di essere riferite a servizi di qualità diversa. → si privilegiano le alternative caratterizzate da costi minori che non sempre rappresentano un miglior rapporto utilità/costi.

3) FORMALIZZAZIONE DELL'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA

Riguarda: A) la definizione degli organi che hanno il potere di operare in base all'attribuzione di competenze, B) le modalità dello svolgimento delle operazioni tecnico-economiche, C) la definizione dei tempi di svolgimento dell'attività, D) la concretizzazione delle decisioni e E) la definizione di alcuni elementi che devono essere presenti nell'atto formale.

La formalizzazione avviene secondo diversi modelli, in relazione al tipo di problema, all'importanza delle decisioni e delle operazioni interessate, alla natura e rilevanza degli interessi coinvolti.

La forma = sostanza = strumento di tutela degli interessi

Conseguenze:

- l'enfasi data al momento decisionale tramite un atto formale lo cristallizza e lo separa dal complesso processo che caratterizza l'attività amministrativa. Irrigidire i processi amministrativi chiedendone la formalizzazione e regolandoli in modo da privilegiare il momento prettamente decisorio finisce per comportare una perdita di efficienza ed efficacia dell'amministrazione pubblica.

- la tutela dei diritti e degli interessi viene demandata più alla correttezza formale degli atti che non alla qualità delle decisioni e delle informazioni.

Correttezza formale = indicatore di funzionalità amministrativa (non realistico)

Nella realtà amministrativa la funzionalità è data dalla capacità di adeguare operazioni e decisioni a situazioni che cambiano continuamente e in modo imprevedibile.

- l'ampliamento dell'intervento pubblico e la crescente complessità dei processi hanno portato a una divaricazione tra forma e sostanza, tra tutela dei singoli interessi che convergono nell'istituto pubblico e interesse autonomo.

4) RITMI ISTITUZIONALI E GESTIONE

Il sistema istituzionale determina le regole di funzionamento del sistema politico, tra cui le scadenze elettorali, alcuni atti legislativi, le durate dei mandati, i tempi di formazione dei governi. → Criticità:

- Viene dato più peso a fatti temporalmente recenti piuttosto che lontani, le amministrazioni risentono dei cicli politici, che favoriscono interventi per far crescere la soddisfazione dei bisogni, e di conseguenza, la spesa pubblica nei periodi pre-elettorali, lasciando spazio nei periodi post-elettorali a interventi rivolti al recupero di efficienza e contenimento della spesa pubblica.

- 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 ed iniziative in periodi pre-elettorali; creando rigidità alle funzionalità delle amministrazioni.

- Le scadenze elettorali creano un profilo temporale che è spesso il termine a cui il sistema politico assegna un significato per la raccolta del consenso. Il periodo del mandato politico diventa la lunghezza della prospettiva temporale d'intervento, penalizzando progetti di lungo periodo.

Le interdipendenze tra tempi istituzionali e tempi delle amministrazioni comportano effetti negativi sul piano dell'immagine e della credibilità delle amministrazioni pubbliche.

5) EFFETTO ANNUNCIO (ottenere il consenso e rispettare la trasparenza)

Per l'amministrazione pubblica il consenso è collegato alla condivisione del modello di società proposto dalle diverse forze politiche al potere, dal rispetto delle regole formali dell'azione amministrativa, tra le quali la trasparenza e l'informazione preventiva.

→ **EFFETTO ANNUNCIO**: attese che si generano a seguito della presentazione di programmi, di intenzioni, di promesse nei confronti degli stakeholder sociali.

Due conseguenze negative:

- tende a favorire l'insoddisfazione in merito ai risultati conseguiti dalle PP.AA.

> livello delle attese = > rischio che le qualità delle risposte alle attese saranno <
→ insoddisfazione.

- nel caso di processi di cambiamento molto spesso si minacciano gli interessi di alcuni soggetti, questi contrari al cambiamento possono organizzarsi e porre in atto azioni di ostacolo.

In sintesi: l'effetto annuncio è essenziale per rispettare i principi di trasparenza, ma molto spesso viene usato come strumento di lotta politica, che alza il livello delle attese, aumenta il livello di insoddisfazione sull'azione pubblica e causa un abbassamento del livello di credibilità e di legittimazione delle PP.AA. e istituzioni in generale.

5. IL MODELLO TRADIZIONALE DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

- Burocrazia, "potere degli uffici", indica il corpo dei funzionari preposto all'amministrazione pubblica.

Due i fattori comuni che hanno contribuito alla nascita di questi sistemi amministrativi:

- la concentrazione di potere nell'ambito di un territorio specifico e delimitato (territorialità);
- la presenza stabile di obiettivi che richiedono la collaborazione di una collettività di individui.

Eventi storici che ne influenzarono la nascita: lo sviluppo dello stato "moderno" nel medioevo e il tramonto della società feudale, l'affermarsi dell'assolutismo e lo sviluppo degli Stati nazione; [entrambi richiedevano una modalità di controllo sul potere centrale, e una di questa fu il passaggio dall'apparato burocratico dallo status di entità privata a quello di entità pubblica secondo due direttrici: a) il rispetto delle norme giuridiche come soluzione alla discrezionalità dei funzionari e b) la creazione di corpi politici rappresentativi cui vennero conferiti diritti e poteri di decisione.] Infine, la nascita delle moderne democrazie parlamentari.

- Il termine di burocrazia, oggi visto con un'accezione negativa, si riferisce all'eccessivo intervento in campo economico da parte dello Stato ma soprattutto alla lentezza, agli sprechi e alla corruzione dell'amministrazione pubblica.

Burocratizzazione = razionalizzazione = modernizzazione

Il modello di controllo organizzativo di tipo burocratico sembra configurarsi come la risposta alla complessità nelle organizzazioni con elevato numero di persone ed unità operative.

Ma se la burocrazia è spesso considerata inefficiente, perché si è affermata come prassi e come modello di riferimento?

L'affermarsi della burocrazia

- WEBER: l'ascesa della burocrazia è legata all'affermarsi del capitalismo industriale.
Tre forme di potere (definito come la possibilità per specifici comandi di trovare obbedienza presso un gruppo di individui, ogni potere necessita di un apparato amministrativo che agisca da tramite tra chi detiene il potere ed i sottoposti):
 - 1) Potere carismatico: irrazionale, rivoluzionario, si serve di un apparato rudimentale o inesistente.
 - 2) Potere tradizionale: utilizza come apparato la nobiltà. I sottoposti sono i sudditi, sui quali il sovrano ha potere illimitato, e il potere viene trasmesso per via ereditaria.
 - 3) Potere legale: su cui si fonda lo stato moderno, si basa sulla credenza nell'equità della legge e discende da un ordinamento astratto ed universale. Chi esercita il potere è tenuto all'osservanza dello stesso ordinamento. → Burocrazia.

Caratteristiche:

- La divisione del lavoro è rigidamente determinata da norme e dalla definizione delle qualificazioni;
- Gerarchia degli uffici;
- Il personale è dedicato e full-time;
- Alla base della competenza specialistica vi è un sistema di regole generali che governano ogni azione e decisione;
- Impersonalità delle relazioni;
- Il lavoro come professione e carriera;
- La gestione degli uffici è basata su documenti scritti che vengono conservati.

Per detenere un incarico pubblico sono necessari:

- Un corso di studi predeterminato e caratterizzato da certificazioni di competenza, unito a prove di qualificazione.
- Il dovere di fedeltà all'ufficio e obbedienza ai ruoli superiori.

Weber ha inteso la burocrazia come un inevitabile fenomeno collaterale del miglioramento del sistema politico e della democrazia di massa. → *Ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione.* → Ha 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.

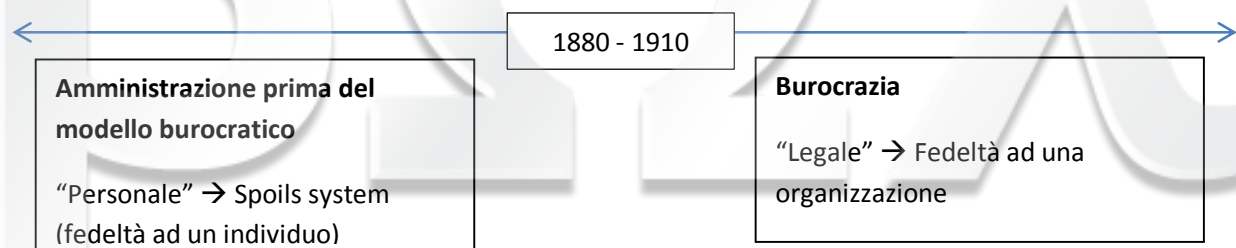
- WILSON: l'amministrazione deve rimanere al di fuori della sfera politica. La burocrazia viene intesa come un sistema neutrale, permanente e meritocratico, estraneo sia alla politica che alla definizione delle politiche.
- TAYLOR: "scientific management". Secondo questo approccio, la standardizzazione del lavoro implica l'individuazione di un unico modo migliore per lavorare e per un controllo intensivo/estensivo per verificare il mantenimento degli standard.

In sintesi:

l'efficienza è impersonale, separando l'amministrazione dai politici, applicando principi scientifici alla progettazione dei processi amministrativi e ricorrendo ad organizzazioni burocratiche per attuare tali processi, il governo si assicura l'equità delle scelte pubbliche e la loro realizzazione.

Spoils system: (sistema di fiducia) pratica per cui le forze politiche al governo distribuiscono a propri affiliati e simpatizzanti che abbiano caratteristiche professionali adeguate alle funzioni, posizioni di potere, come strumento di incentivazione e per lavorare con uno staff affine politicamente ed ideologicamente.

Merit system: (sistema del merito) la titolarità degli incarichi pubblici viene assegnata a seguito di una valutazione oggettiva della capacità di svolgere le relative funzioni, a prescindere dall'affiliazione politica dei candidati.



Critiche al modello burocratico

- MERTON: le anomalie della burocrazia vanno ricercate negli effetti inattesi e non voluti di un modello burocratico razionale che dovrebbe offrire ai cittadini un'amministrazione efficiente ma che incapace di adattarsi al nuovo. → ritualismo burocratico.
- GOULDNER: sostiene che la burocrazia non sia uno strumento super-partes al servizio di un'autorità impersonale come nel modello weberiano ma lo strumento di chi detiene il potere. Impossibilità di generalizzare un modello burocratico, poiché anche all'interno della tendenza alla burocrazia persiste una pluralità di forme organizzative.

- c) CROZIER: sostiene che le organizzazioni burocratiche non possano agire in modo adattivo a causa della loro logica costitutiva ossia a causa del principio di azione basato sull'applicazione delle norme.

Evidenza come a processi di normazione crescente non facciano seguito effetti di adattamento significativi, e che un notevole impiego di risorse si verifichi per la conservazione dei margini di discrezionalità di ciascuno, limitata da tre fattori strutturali: il problema del controllo politico, l'individuazione di un unico approccio migliore e la formalizzazione dell'attività amministrativa.

6. NEW PUBLIC MANAGEMENT E IL PASSAGGIO DA GOVERNMENT A GOVERNANCE

Le amministrazioni pubbliche si evolvono con i bisogni e con la consapevolezza dei bisogni della società e delle comunità che rappresentano e servono. Si creano, però, sfasamenti temporali e conoscitivi tra le aspettative degli stakeholder e le risposte delle PP.AA.

La discontinuità nella concezione dello Stato e delle sue funzioni permette di individuare quattro fasi di evoluzione:

- 1) Stato dei diritti formali
- 2) Stato del benessere – Welfare state
- 3) Stato imprenditore – Stato dei servizi
- 4) A) New public management
B) Paradigma di governance

New public management

Filone di politiche e interventi volti alla privatizzazione, all'esternalizzazione e alla deregolamentazione di interi settori dell'economia.

Introduzione della pubblica amministrazione nel mercato → massimizzare il ricorso al settore privato e minimizzare la dimensione e le attività del settore pubblico. → sistemi di monitoraggio basati sul modello principal/agent.

Critiche all'amministrazione pubblica tradizionale:

- dimensione del governo accusato di assorbire eccessive risorse;
- raggio di azione di governo considerato troppo ampio e pervasivo;
- mediocrità e inefficienza dei servizi pubblici.

Da qui, riorganizzazione e nuove modalità di gestione dei servizi hanno conferito > importanza a:

- il raggiungimento dei risultati e responsabilità personale dei manager;
- la maggiore flessibilità delle strutture organizzative, della gestione del personale e dei termini contrattuali degli impiegati;
- il decentramento delle responsabilità alle singole unità operative;
- introduzione di logiche competitive e di **sistemi di quasi-mercato**;
- ritorno ad un sistema di spoils system;
- introduzione di sistemi di gestione mutuati da imprese private for profit, come ad esempio:
 - Sistemi di gestione della qualità (Total quality management)
 - Sistemi di gestione del personale

- Sistemi di programmazione e controllo

[carattere bipartisan delle riforme]

Critiche al modello manageriale:

- 1) Il modello si basa sulle teorie economiche che vengono trasferite al settore pubblico, ignorando altre tradizioni che prevedono ed incoraggiano un maggiore intervento dello stato. Semplice riproposizione del taylorismo.
- 2) Problemi che emergono nell'applicare approcci standardizzati al contesto pubblico. Le teorie economiche che risultino valide quando applicate al settore privato, nel pubblico perdono di significato perché le relazioni fornitore/consumatore è diversa da quella pubblica amministrazione/cittadino.

Da government a governance

MINTZBERG: sostiene che l'applicazione del modello di business per gestire l'amministrazione pubblica porterebbe a trattare i portatori di interesse come consumatori, ma che questo approccio è riduttivo, visto che non siamo semplicemente consumatori ma anche soggetti, cittadini e clienti.

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 ai vari livelli del contesto socio-politico.

- Governance nelle PP.AA: rappresenta la capacità di contemperare le esigenze di portatori di interessi diversi, giungendo a politiche ed azioni ritenute reciprocamente vantaggiose o accettabili, sia internamente all'amministrazione sia nei suoi rapporti con gli attori esterni.

Modelli di governance possibili:

- Negoziazione diretta tra amministrazioni pubbliche e imprese private: modello di cooperazione pubblico-privato, rappresentato dalle negoziazioni tra stato, associazioni di imprese private e rappresentanti sindacali per definire politiche macro-economiche.
- Partnership pubblico-privato: policy network che sfuma profondamente i confini tra lo stato e la società civile.
- Autoregolamentazione o autodisciplina delle imprese: organizzazioni private svolgono funzioni di regolamentazione che soddisfano l'interesse collettivo senza che lo stato eserciti la propria funzione tradizionale super partes che permette la composizione di interessi contrastanti.
- Compartecipazione dei cittadini: utilizzo di nuove tecnologie per includere i cittadini e le loro preferenze nella definizione dei servizi pubblici.

Criticità del modello di governance:

questo modello risulta efficace in presenza di un sistema istituzionale che è in grado di monitorare e che è pronto ad intervenire in caso le forme di autogoverno o di negoziazione autonoma non siano adeguate o generino costi sociali eccessivi.

Rischi più accentuati sono:

- fenomeni di collusione tra il governo e un gruppo di portatori di interessi;

- il controllo e la realizzazione delle scelte di interesse pubblico lasciati al settore privato che non necessariamente garantiscono la pluralità degli stakeholder;
- il pericolo di un accesso iniquo alla rappresentanza di alcune categorie di stakeholder;
- diffusione a livello internazionale di un problema noto come *governance without government* .

7. I PROCESSI DECISIONALI NELLE PP.AA.

La società moderna è molto eterogenea, compito delle istituzioni pubbliche è quello di trovare un punto di equilibrio degli interessi divergenti.

Nei sistemi democratici, il processo di sintesi decisionale si struttura attraverso istituzioni elette con specifici meccanismi di rappresentanza.

Le istituzioni democratiche rappresentano il luogo principale di discussione e di costruzione della rappresentazione dell'interesse collettivo.

Gli organi istituzionali/rappresentativi, le pubbliche amministrazioni e gli stakeholder rappresentano le diverse tipologie di soggetti che interagiscono nel processo decisionale il quale si conclude con un'azione unitaria.

- Organi istituzionali/rappresentativi*: hanno la responsabilità complessiva di assumere le scelte, dopo aver esaminato le relazioni tecniche degli organi di supporto e il parere degli stakeholder.
- Pubbliche amministrazioni*: strumento attraverso cui operano le istituzioni pubbliche, attraverso cui i fini si traducono in specifiche scelte e in interventi. → “*Tecnostruttura*”
Il processo può essere riassunto nelle seguenti dimensioni:
 - analisi dei problemi e definizione di proposte di politiche rispetto a cui le istituzioni decidono;
 - regolamentazione e supporto operativo al funzionamento interno delle istituzioni;
 - esercizio di funzioni sovraordinate in applicazione di direttive delle istituzioni;
 - erogazione di servizi in applicazione delle politiche decise dalle istituzioni pubbliche.
- Stakeholder*: riflettono la composizione socio-economica di ogni società, i rapporti di forza sociali ed il capitale sociale disponibile. Il mix e a forza dei meccanismi di rappresentanza dei diversi gruppi di stakeholder differiscono significativamente nei diversi contesti e sono frutto di stratificazioni storiche.

Le pubbliche amministrazioni contribuiscono a regolare e controllare l'attività degli organi istituzionali/rappresentativi affinché questi operino all'interno di regole e processi disciplinati, in modo tale da tutelare tutti i cittadini e i gruppi sociali; ciò rende la relazione tra gli organi rappresentativi/istituzionali e gli organi di amministrazione molto stretta e di reciproca dipendenza.

Le istituzioni pubbliche perseguono diverse funzioni sociali:

- Definiscono l'agenda delle priorità politiche, interpretando i bisogni e i problemi della società;

- Promuovono le politiche di intervento. Le politiche rappresentano una visione di un settore o di un problema di intervento pubblico, entro cui inserire la concreta erogazione di servizi o la regolamentazione socio-economica;
- Erogano i servizi agli utenti, direttamente o indirettamente.

La natura dei poteri, la multidimensionalità dell'azione e la rilevanza degli obiettivi spiega la necessità di un sistema di regole e meccanismi decisionali ed operativi complessi che regoli il funzionamento delle istituzioni pubbliche; per questo le PP.AA. sono influenzate da tre sistemi di regole:

1) Sistema istituzionale:

definisce la forma di stato, gli organi e i rispettivi poteri, il sistema elettorale. Lo scopo è perseguire l'equilibrio tra i poteri, esercitati in nome e per conto di una comunità. I principi guida sono la legittimità all'esercizio del potere sovraordinato e il rispetto della legalità nei processi decisionali.

2) Sistema politico:

definisce le modalità e le forme tramite cui si acquisisce il consenso sulle priorità indicate nell'agenda politica. Lo scopo è creare un equilibrio tra valori e attese, prevalenti nella società, e qualità delle scelte, assunte in nome e per conto della comunità, per perseguire l'interesse generale. **Costruire il consenso**, significa trovare una sintesi tra tutte le visioni, gli interessi e gli stakeholder, trovando una sufficiente condivisione. → guidato dal Principio dell'accettazione diffusa e dell'opportunità sociale.

3) Sistema aziendale:

definito come l'insieme di regole e dei comportamenti tramite cui si persegue un equilibrio tra bisogni collettivi e risorse economiche disponibili. I principi di riferimento sono la funzionalità, l'efficienza, l'efficacia e economicità, per estrarre più benefici sociali possibili dalle risorse collettive disponibili.

I tre sistemi interagiscono costantemente tra loro nei diversi contesti e il buon funzionamento di ognuno è fondamentale per il risultato complessivo. Il sistema istituzionale e quello politico sono elementi costitutivi della natura di un ente/istituto pubblico e la razionalità aziendale deve interagire con essi, individuare soluzioni che producano dei miglioramenti.

I processi decisionali sono multidimensionali poiché le decisioni devono sintetizzare i differenti bisogni e aspettative della comunità.

Le teorie sui processi decisionali in aziende complesse

Constatazione: impossibilità strutturale di arrivare ad una decisione perfettamente razionale nelle organizzazioni complesse.

◆ Modello della razionalità assoluta → Soluzione migliore

Si basa su due principi: a) i fini prefissati possono essere raggiunti utilizzando in modo ottimale i mezzi a disposizione → Stato di informazione perfetta. b) esistenza di un decisore unitario, che determina la coincidenza tra interessi individuale e collettivo.

Razionalità orientata allo scopo, processo che prevede tre fasi:

- identificazione ed ordinamento gerarchico di obiettivi e valori;
- conoscenza, possesso e padronanza di tutti i mezzi per raggiungerli;
- valutazione perfetta e completa delle conseguenze correlate alle diverse alternative.

Problemi: eccessivo costo e lunghezza del processo decisionale, assenza di un criterio decisionale univoco, mancanza di convergenza dei diversi interessi.

◆ Modello della razionalità limitata

Assunti fondamentali:

- sono gli uomini, attraverso le loro decisioni, a determinare il funzionamento delle organizzazioni;
- i soggetti che assumono le decisioni agiscono sulla base di criteri di razionalità limitata;
- le persone adattano costantemente le informazioni e le conoscenze che possiedono e il proprio sistema cognitivo anche dalle influenze esterne;
- il soggetto decisore assume decisioni per raggiungere il soddisfacimento medio degli obiettivi.

Due condizioni: a) obiettivi fortemente condivisi, governance chiara e potere forte; b) ampia disponibilità di informazioni e capacità di elaborazione.

◆ Modello incrementale

Critica al modello della razionalità limitata il fatto che non si adatta al carattere pluralistico dei sistemi democratici. Le regole formali e la compresenza di plurimi interessi organizzati fanno sì non solo che gli attori siano a razionalità limitata, ma che esistano processi di frammentazione decisionali, a causa della compresenza di più attori autonomi e liberi da vincoli superiori di coordinamento.

Il modello prevede che una decisione sia analizzata sulla base della sua capacità di creare differenze rispetto allo status quo esistente. Quanto più le differenze sono piccole tanto è più facile per i decisori prendere decisioni.

Lo status quo rappresenta un punto di equilibrio raggiunto nel passato, e quindi una base di partenza per le decisioni, considerata forte: meno ci si allontana dallo status quo, più alta è la probabilità di conservare il consenso. Si parte da esso per ottenere dei miglioramenti secondo le seguenti prospettive:

- in modo limitato, per favorire il consenso;
- in modo rilevante, in presenza di un forte leadership, autorevole e di influenza politica.

→ diminuiscono i costi, aumenta la probabilità di equilibrio e il consenso.

◆ Mixed scanning

Rappresenta un processo decisionale gerarchico che combina criteri alti e bassi. Il termine scanning fanno riferimento alla ricerca, collezione, processo e valutazione di informazioni, al fine di preparare le decisioni finali. Non è necessario analizzare tutte le diverse alternative e tutte le fonti informative a disposizione, ma determinare quelle strategicamente più importanti per assumere le decisioni.

8. LE DECISIONI SULL'ACQUISIZIONE E L'IMPIEGO DELLE RISORSE PUBBLICHE

Le pubbliche amministrazioni svolgono una funzione rilevante per le dinamiche economiche e sociali, prelevando e riallocando ricchezza <da e a> imprese, famiglie e individui.

Esercitano la funzione redistributiva che permette loro il prelievo coattivo di ricchezza sotto forma di imposte e tasse; gli individui e le famiglie non possono sottrarsi legalmente al prelievo di risorse, poiché questo processo è parte fondamentale del patto sociale alla base di ogni Stato. A sua volta, la redistribuzione delle risorse pubbliche avviene con molteplici e distinte finalità che vanno bilanciate tra di loro:

- politiche per il benessere diffuso e le pari opportunità (es. previdenza, sanità e istruzione);
- politiche per lo sviluppo economico;
- politiche per le fasce e i soggetti fragili della popolazione;
- politiche di ordine pubblico e difesa nazionale.

Le decisioni economiche-finanziarie delle PP.AA. dipendono dal livello di governo a cui operano, dai modelli di stato e dai problemi contingenti dei territori.

Principali domande a cui rispondere:

a) **Quale livello di estensione dell'intervento pubblico?**

È possibile offrire alla propria comunità di riferimento un'estensione ampia dell'intervento pubblico e di conseguenza un prelievo fiscale più elevato a parità di altre condizioni, quando l'intervento dello Stato è considerato positivamente per lo sviluppo economico-sociale e il riequilibrio dei diritti. All'opposto, è possibile minimizzare l'intervento dello Stato lasciando ai meccanismi di mercato la determinazione delle principali dinamiche socio-economiche.

Nel primo caso, vi è una significativa pressione tributaria e tariffaria; nel secondo, la pressione è più contenuta.

Le politiche di bilancio risentono dell'evoluzione storica, esse, infatti, sono in grado ed hanno la funzione di modificare o confermare una tendenza storica pregressa.

b) **Quale mix delle entrate?**

Possibili fonti:

- *Trasferimenti da parte di enti sovraordinati*: necessità di concentrare la funzione tributaria e di posizionarla presso enti territoriali, in modo che gli elettori possano giudicare la congruenza tra pressione tributaria e servizi erogati.
Due finalità: i) premiare gli enti che utilizzano in modo più efficiente ed efficace le risorse e stimolare altri enti a seguirne l'esempio; ii) attuare un'azione di redistribuzione finalizzata a riequilibrare gli enti che operano in contesti svantaggiati
→ Fondi indistinti
→ Fondi a finalizzazione generale
→ Fondi a destinazione specifica e vincolata
(→ Trasferimenti settoriali)
- *Tributi*: suddivisi in imposte (prelievo non correlato al consumo diretto del singolo contribuente) [→ privilegiare un modello redistributivo della ricchezza e dello sviluppo; principio di equità] e tasse (pagate dagli utilizzatori dei servizi in modo non correlato ai consumi).
- *Tariffe e prezzi*: pagati dagli utilizzatori in funzione dei loro consumi.

[→ privilegiare la responsabilizzazione dei consumatori]

- *Redditi*: prodotti dalla gestione di attività economiche di imprese pubbliche o dalla gestione del patrimonio. [→ privilegiare l'imprenditorialità pubblica per i redditi]

c) Quale mix tra servizi a redditività positiva e negativa

I servizi a redditività positiva si posizionano nella stessa area competitiva delle imprese private; quelli a redditività negativa, rappresentano quelle attività, a valenza sociale, per le quali le regole di mercato non funzionano o sono considerate non accettabili.

Nella logica dell'intervento pubblico, ogni ricavo proveniente da iniziative che producono reddito viene riallocato in altri settori o programmi che invece debbono essere sussidiati. Pertanto, una riduzione di spazi imprenditoriali per le PP.AA. deve essere controbilanciata o da una riduzione dell'intervento pubblico, o da un recupero di efficienza nell'amministrazione, o da un corrispondente aumento della pressione fiscale o tariffaria.

d) Quale allocazione delle risorse correnti?

La singola istituzione deve decidere come allocare le risorse disponibili tra settori e programmi che hanno fini alternativi tra loro, a causa della grande espansione dei bisogni pubblici; occorre decidere quali siano le priorità allocative, spesso oggetto di dibattito.

e) Quale livello di indebitamento sostenere?

L'indebitamento pubblico rappresenta un trasferimento intergenerazionale del pagamento di oneri per finanziare l'intervento pubblico al tempo attuale. Si determina un'equità intergenerazionale se il credito è impiegato per produrre significativo valore aggiunto e sviluppo socio-economico.

Diverse finalità:

- finanziare disavanzi primari;
- pagare gli interessi sui debiti pregressi;
- finanziare nuovi investimenti che contribuiscano ad aumentare il capitale fisico e il capitale umano.

f) Quali modalità per gestire il patrimonio pubblico?

Il patrimonio pubblico è composto da: proprietà di grandi infrastrutture pubbliche, cespiti del demanio, edifici pubblici, beni storico-artistici. I beni demaniali sono indisponibili, mentre gli altri sono alienabili.

Le dismissioni patrimoniali dovrebbero essere guidate da due criteri fondamentali:

- massimizzare l'utilità sociale;
- ridurre i debiti pregressi.

g) Quali investimenti privilegiare?

Nuovi investimenti determinano costi di gestione correlati ai nuovi servizi e programmi pubblici resi possibili grazie alla disponibilità di una nuova infrastruttura. Solo la completa valutazione di tutti i costi sorgenti e di tutti i mancati ricavi è in grado di determinare un'esauritiva programmazione economico-finanziaria, che evita il sorgere di disavanzi inattesi.

I gradi di libertà decisionale nella programmazione di bilancio sono influenzati dall'ammontare di costi fissi presenti, dal livello di indebitamento pregresso accumulato (disavanzo anno precedente) e dalla presenza di programmi pluriennali decisi nel passato. Nelle PP.AA. le decisioni in tema di politiche di bilancio sono il risultato della sintesi tra allocazione storiche e aggiustamenti marginali;

ciò che le qualifica e distingue è l'orientamento strategico negli aggiustamenti annuali e la modifica di scenari storici.

Manca la SOLUZIONE OTTIMALE nelle scelte di bilancio. Possibili alternative:

- Assumere una prospettiva orientata al breve periodo, che privilegia il consenso elettorale;
- Privilegiare servizi diretti ai cittadini aumentando le spese correnti;
- Ricercare un aggiustamento progressivo e graduale delle allocazioni storiche, o realizzare una riallocazione più rilevante e rapida.

Importante è riuscire a presentare, e a far percepire, le scelte di riallocazione secondo la logica <win-win> (tutti possono trarre benefici dalla scelta, seppur in maniera diversa), invece che secondo la logica del <win-lose>. → Far accettare gli svantaggi ai gruppi particolari motivandoli con i vantaggi di interesse generale.

Ogni PP.AA. si contraddistingue per un proprio mix di entrate che dipende dal settore in cui opera, dal modello del sistema istituzionale in cui è inserita, dalla propria storia e dalle proprie scelte di bilancio. Esse possono essere finanziate da:

- *Enti sovraordinati* → Finanza derivata

I trasferimenti possono essere di ammontare determinato, o in funzione della spesa storica o in funzione alla valorizzazione dei fattori produttivi necessari o in funzione del volume della produzione (modello in base agli outcome → *public competition*). Gli input sono definiti da standard tecnici o normativi.

↑ le entrate: a) negoziare incrementi con l'ente finanziatore (azioni di lobbying); b) migliorare l'efficienza e l'efficacia organizzativa e tecnica riuscendo a ridurre il costo per input o aumentare la produttività.

- *Imposte e tasse proprie*, se le PP.AA. raccolgono le imposte potendo modificare al margine le aliquote e alcune regole di contribuzione, all'interno di uno schema prefissato dall'ente, si parla di decentramento fiscale. Se il singolo ente è libero di definire il tipo di imposte, si parla di federalismo fiscale. Orientamento al principio di equità.
- *Scambi tipici di mercato*, le strategie di massimizzazione dei ricavi per segmenti di mercato vengono conciliate con le finalità di difesa degli interessi collettivi (tariffe diverse per gruppi di utenti diversi).
- *Scelte di indebitamento e di dismissione patrimoniale*, definiti dal livello di regolamento del settore e dal contesto storico e istituzionale di riferimento.

Processo di bilancio

- 1) elaborazione della proposta tecnica.
- 2) l'organo di governo dell'amministrazione definisce la proposta di governo.
- 3) l'organo elettivo rappresentativo approva il bilancio di previsione per l'esercizio successivo in una logica autorizzativa ex-ante.
- 4) il bilancio può essere modificato nel corso dell'esercizio stesso dai cosiddetti istituti di flessibilità.
- 5) alla chiusura del bilancio si elaborano dei prospetti contabili consuntivi (rendicontazione).

Gli stakeholder organizzati, *lobby*, cercano in diversi modi di influenzare le decisioni degli organi di governo dell'amministrazione pubblica. Essi cercano di contattare e dialogare direttamente con

singoli rappresentanti degli organi decisionali tecnici e politici, influenzano il dibattito attraverso i mass media e cercano nel tempo di costruire rapporti fiduciari con vertici politici.

Le scelte di bilancio della singola PP.AA. sono interdipendenti dalle scelte di bilancio di altre istituzioni pubbliche in quanto:

- le diverse politiche pubbliche sono interconnesse tra loro (ambiente e viabilità, scuola e lavoro);
- molti dei finanziamenti derivano da enti sovraordinati e quindi la programmazione degli interventi dipende dalle decisioni del finanziatore;
- esistono politiche competitive tra la PP.AA e gli utenti da soddisfare.
- sono influenzate dall'andamento generale dell'economia e della società.

BOX

18. IL BILANCIO DELLE PP.AA.: ASPETTI TECNICO-CONTABILI

IMPRESE (contabilità economico-patrimoniale)

Finalità dei sistemi di rilevazione

Misurazione a posteriori del grado di raggiungimento delle condizioni di economicità (capacità di perdurare nel tempo).

Oggetto della rilevazione

Rilevare i valori generati dalle relazioni con terze economie in base a condizioni di mercato. A consuntivo il bilancio mostra il reddito d'esercizio e il patrimonio di funzionamento.

Metodo di rilevazione contabile

Metodo della partita doppia. Momento della rilevazione è rappresentato dalla variazione della moneta e del credito.

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (contabilità finanziaria/pubblica)

Finalità dei sistemi di rilevazione

Funzione autorizzativa, cioè la regolazione a priori dei rapporti tra gli organi. Riservare al popolo le scelte fondamentali di prelievo e utilizzo delle risorse finanziarie. → Bilancio di previsione. Si definisce:

- l'entità complessiva della spesa;
- l'articolazione della spesa per natura e/o per destinazione;
- natura e provenienza delle entrate.

Il bilancio di previsione stabilisce per ogni voce di bilancio l'ammontare delle entrate e della spesa prevista = STANZIAMENTO.

- **Spesa effettiva <= spesa prevista = spesa autorizzata = stanziamento**
- **Pareggio: stanziamento entrate = stanziamento uscite.**

(Pareggio formale poiché le entrate possono ricorrere all'indebitamento, per questo si pongono dei vincoli sull'entità e destinazione)

Oggetto della rilevazione

Rilevare i valori generati dalla relazione con terze economie in base a decisioni legate a poteri sovraordinati. A consuntivo il bilancio evidenzia il fondo cassa e il risultato di amministrazione.

Metodo di rilevazione contabile

Metodo della partita semplice (solo valori numerari). Il momento della rilevazione segue il valore rilevato nelle varie fasi del processo di entrata o di spesa.

Fasi entrate:

- accertamento, diritto ad acquisire un'entrata;
- riscossione, il debitore salda il debito;
- versamento, somme versate al tesoriere.

Fasi spesa:

- impegno, obbligo a sostenere un'uscita;
- liquidazione, si determina la somma certa;
- ordinazione, mandato di pagamento al tesoriere;
- pagamento, effettiva uscita monetaria.

Le rilevazioni contabili si possono classificare in i) preventive, ii) concomitanti, iii) consuntive, a seconda che siano effettuate prima, durante o dopo lo svolgimento delle operazioni aziendali.

i. Rilevazioni preventive → bilancio di previsione annuale

Si compone di due sezioni: entrata e spesa. Porre un vincolo all'entità, composizione della spesa e alla natura e provenienza delle entrate.

Classificazione delle entrate:

- correnti; - in conto capitale c/c.

Classificazione delle spese:

- correnti, relative alla gestione operativa; - conto capitale, relative all'effettuazione di investimenti; - spese per rimborso di prestiti, relative al rimborso di quote capitale dei debiti di finanziamento.

Si distinguono poi per natura (analizzare la rigidità della spesa) che evidenziano la natura dei fattori produttivi acquisiti e per destinazione (valutare le scelte dell'ente rispetto alle politiche pubbliche), che possono riflettere le aree di intervento, i programmi e progetti delle singole aziende e le unità organizzative.

Una volta definita la classificazione, è necessario definire uno stanziamento.

➤ Nel sistema di competenza finanziaria, gli stanziamenti in entrata rappresentano gli accertamenti previsti; gli stanziamenti in uscita rappresentano gli impegni previsti.

Si concentra sui momenti della decisione e dell'assunzione di obbligazioni giuridiche verso terzi. → rilevanza economica, politica, giuridica e istituzionale.

➤ Nel sistema di cassa, gli stanziamenti in entrata rappresentano le riscossioni previste; gli stanziamenti in uscita rappresentano i pagamenti previsti.

Si concentra sul momento delle effettive entrate e uscite monetarie. → controllare l'equilibrio economico.

Il *sistema di competenza finanziaria* al pareggio concorre il risultato di amministrazione iniziale, ossia il risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio precedente a cui il preventivo si riferisce.

→ se l'esercizio precedente si è chiuso con un RA=0, stanziamenti entrate=stanziamenti uscite;

→ se si è chiuso con un disavanzo di amministrazione, deve essere coperto, quindi stanziamenti in entrata > stanziamenti in uscita.

→ se si è chiuso con un avanzo di amministrazione, questo può essere utilizzato per finanziare stanziamenti in uscita > stanziamenti in entrata.

ii. Rilevazioni concomitanti → gestione di bilancio

Effettuate durante il periodo amministrativo.

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

Impegno >= liquidazione >= ordinazione >= pagamento

Le somme accertate in un dato periodo ma non riscosse entro la fine del periodo stesso sono detti *residui attivi*, le somme impegnate in un dato esercizio ma non pagate entro la fine dell'esercizio stesso sono detti *residui passivi*.

Quindi, per ogni bilancio sarà necessario tenere due sistemi: gestione di competenza, dove registrare gli accertamenti/impegni dell'esercizio; gestione dei residui, dove: riprendere

residui formati in esercizi precedenti, rilevarne le riscossioni o i pagamenti nel corso dell'esercizio e determinare l'ammontare dei residui da riportare nei successivi esercizi.

iii. Rilevazioni consuntive → rendiconto

Verifica del rispetto dei limiti di spesa definiti a preventivo.

Evidenzia:

- residui iniziali;
- stanziamenti di competenza definiti a preventivo;
- accertamenti/impegni assunti nel corso del periodo amministrativo;
- riscossioni/pagamenti effettuati;
- residui finali;
- economie e diseconomie (la formazione di diseconomie di spesa non è consentita).

Il rendiconto mostra due risultati:

1) Fondo cassa finale (disponibilità liquide) =

+ fondo cassa iniziale + riscossioni in conto competenza + riscossioni in conto residui – pagamenti in conto competenza – pagamenti in conto residui.

2) Risultato di amministrazione finale =

Quantità- fondo → + fondo cassa finale + residui attivi finali – residui passivi finali.

(evidenzia se le disponibilità liquide a una certa data sono sufficienti a coprire le somme che l'azienda si è impegnata a pagare).

Quantità- flusso → + risultato di amministrazione iniziale + accertamenti – impegni + economie in conto residui – diseconomie in conto residui.

(evidenzia come il risultato di amm.ne dipenda da accertamenti e impegni).

Limiti della contabilità finanziaria:

- non è in grado di rappresentare le risorse effettivamente impiegate;
- non è in grado di rappresentare l'equilibrio economico;
- non è in grado di rappresentare l'entità, la composizione e la dinamica del patrimonio.
- non è in grado di rappresentare né i servizi erogati, né l'impatto sui bisogni, né il raggiungimento delle finalità istituzionali e l'economicità dell'azienda. Questo limite però non può essere superato nemmeno con la contabilità generale proprio a causa della particolare natura delle aziende pubbliche, richiedono lo sviluppo di adeguati strumenti di performance measurement.

9. IL GRUPPO PUBBLICO LOCALE: GOVERNANCE E PROCESSI DECISIONALI

Le istituzioni pubbliche costituiscono unità organizzative autonomi e specializzati per diverse finalità, utilizzando specifiche formule giuridiche ed istituzionali.

- A. **Agenzie**: unità tecnico-operative che svolgono specifici compiti pubblici in forte raccordo con l'ente territoriale di riferimento. Godono autonomia organizzativa e gestionale rispetto all'ente di riferimento. Di solito non hanno compiti di erogazione di servizi, ma di programmazione, regolazione e controllo.
- B. **Aziende pubbliche**: istituzioni autonome che erogano servizi pubblici finanziati da un ente sovraordinato. Sono autonomi nel decidere come produrre e quali fattori produttivi acquisire ma vincolati rispetto al cosa produrre.
- C. **Imprese pubbliche**: istituti con finalità economiche con orientamento agli interessi pubblici. Superare il fenomeno del monopolio basandosi sulla responsabilità sociale e agendo in regimi di scambio tipici del mercato.

Nei primi due casi le finalità possibili sono:

- specializzare e focalizzare una unità organizzativa separandola dal resto dell'ente;
- rafforzare l'autonomia istituzionale;
- creare un soggetto che operi in partnership per aumentare le economie di scala;
- costituire partnership con aziende private per acquisire know-how o finanziamenti;
- rendere agevole il processo di cambiamento organizzativo.

Nel terzo caso le finalità possibili sono:

- gestione di monopoli naturali;
- intervento in settori o imprese in crisi;
- promozione dello sviluppo socio-economico;
- presidio di settori strategici per l'interesse pubblico;
- creazione delle premesse per operazioni di privatizzazione.

Forme giuridiche per le istituzioni pubbliche autonome possono essere:

- Unità organizzativa autonoma senza personalità giuridica o agenzia: agisce per nome e per conto dell'Ente controllante.
- Ente pubblico autonomo: disciplinato dalle norme specifiche del proprio settore e dal diritto amministrativo.
- Aziende di diritto pubblico: dotate di personalità giuridica e disciplinate dal diritto amm.vo.
- Società di diritto privato: può assumere la forma delle SpA o delle Srl, aventi per soci soggetti pubblici.
- Fondazione di partecipazione: istituto non profit con un significativo patrimonio investito per scopi sociali di interesse generale.

Input= mix di fattori produttivi

Output= risultati intermedi

Outcome= risultati sociali

Al crescere del livello di autonomia aumenta il livello di responsabilità sui risultati finali posto in capo al management dell'istituto autonomo. Nel caso di un forte controllo sugli input, sull'organizzazione aziendale e sullo sviluppo infrastrutturale, la quota prevalente di

responsabilità sui risultati finali rimane in capo all'ente territoriale di riferimento, essendo l'azienda controllata responsabile solo del rispetto delle procedure indicate.

I gruppi pubblici

= insieme di aziende autonome con un unico soggetto economico di riferimento.

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

- i partner da coinvolgere: può essere mono-istituzionale o inter-istituzionale (permette di conseguire > economie di scala di specializzazione o forme di integrazione verticale);
- il mix delle funzioni da assegnare: possono essere aziende molto focalizzate quindi mono-funzionale oppure aziende pluri-funzionali.

La pubblica amministrazione capogruppo indirizza e controlla le aziende esercitando una funzione di governo unitaria complessiva, la quale si possono distinguere:

- ◆ funzione di proprietà: consiste nel governo del valore del patrimonio, verificando l'equilibrio di bilancio;
- ◆ funzione di committenza: la PP.AA. si colloca come cliente istituzionale, definendo i servizi che vuole ricevere per i propri cittadini. Il controvalore economico è garantito attraverso i trasferimenti del committente pubblico e le eventuali tariffe pagate dagli utenti.

La struttura di governance del gruppo pubblico deve esercitare le due funzioni in modo equilibrato rispetto alle strategie dell'ente. In presenza di risorse scarse si privilegia la funzione di proprietà; in caso di disponibilità di risorse, tende ad avere più peso la funzione di committenza. L'equilibrio si ottiene se si trasferiscono le due funzioni a unità organizzative diverse dall'ente controllante.

Gli strumenti di governo del gruppo pubblico

- ◆ Funzione di proprietà:
 - definizione della composizione del gruppo pubblico, attraverso la costituzione e la trasformazione degli assetti istituzionali;
 - approvazione degli statuti e dei regolamenti delle aziende, definendo il ruolo e i poteri degli organi;
 - selezione e nomina dei membri degli organi di governo e, indirettamente, del management;
 - controllo economico-finanziario preventivo;
 - controllo del valore patrimoniale.
- ◆ Funzione di committenza:
 - conferimento del mandato per l'esercizio del servizio e sua regolamentazione, conferimento di funzione o concessione di pubblico servizio;
 - negoziazione e controllo del contratto di servizio;
 - gestione dei trasferimenti/finanziamenti;
 - monitoraggio del livello di soddisfazione degli utenti.

Criticità: la maggior parte delle informazioni necessarie per il controllo sono prodotte dall'azienda erogatrice del servizio stesso.

Soluzioni: attivare esplicite unità organizzativa di committenza, con staff dedicati, specializzati in valutazione dei servizi pubblici, controllare e certificare i dati inviati al committente attraverso soggetti esterni super-partes, mantenere un forte controllo pubblico sull'azienda di produzione attraverso la nomina di management efficienti e prendere in considerazione l'opinione degli utenti per confrontarle con quelle fornite dal produttore.

10. I SISTEMI DI GOVERNANCE ALLARGATI

I singoli territori e le loro variabili socio-economiche ed ambientali rilevanti sono tra loro indipendenti. L'esistenza delle interdipendenze genera nei territori reciproche esternalità negative e positive, che non sono limitate ai confini amministrativi; anche i processi culturali e politici causano interdipendenze reciproche.

Gli interessi pubblici che la singola istituzione cerca di promuovere sono profondamente influenzati da ciò che avviene in altri territori e ad altri livelli di governo. Pertanto diventa sempre più necessario per gli istituti pubblici organizzare interdipendenze, rapportandosi sia orizzontalmente, con istituzioni simili ma responsabili di territori limitrofi o con istituzioni di pari livello di governo ma con competenze complementari, sia verticalmente con istituzioni che rappresentano un livello di governo diverso, di grado superiore o inferiore.

INTERDIPENDENZA → COORDINAMENTO di una pluralità di istituzioni. A seconda del modello di allocazione delle funzioni pubbliche, cambia il partner con cui coordinarsi e il processo di decentramento delle PP.AA. accresce ulteriormente il fabbisogno di coordinamento.

- ❖ Le interdipendenze tra istituzioni pubbliche sono strutturali e incompressibili: se sono organizzate e gestite possono creare valore, se sono lasciate a dinamiche spontanee possono distruggere valore. L'organizzazione e il governo delle interdipendenze contribuiscono alla creazione di *reti di pubblico interesse*.
- *Una rete interaziendale è definita come un insieme di istituti giuridicamente autonomi, con distinti soggetti economici, caratterizzati da interdipendenze organizzate (possono essere: informali basate sulla fiducia reciproca, reputazione e legittimità; formalizzate e strutturate utilizzando strumenti di pianificazione e coordinamento di rete), con la finalità di generare valore di sistema distribuito tra i diversi nodi in modo soddisfacente per tutti (equità).*
La creazione di valore e le percezioni di equità nella sua distribuzione tra i nodi, garantisce la continuità nel tempo della rete.

Tipologie di reti di interesse pubblico

Per classificare le reti di pubblico interesse bisogna analizzare una pluralità di variabili:

- natura, fini istituzionali e missione dei diversi soggetti coinvolti;
al crescere dell'eterogeneità della natura e dei fini dei soggetti, tende ad aumentare la complessità della connessione a causa della difficoltà nella ricomposizione degli interessi pubblici nel network.
- numerosità e frammentazione delle istituzioni coinvolte;
la presenza di meccanismi di rappresentanza unitaria per tipologia di attori semplifica e facilita la governance.
- intensità delle prerogative di governo esercitabili;
vi sono reti in cui le PP.AA. detengono prerogative di governo gerarchiche e sovraordinate, in altre in cui esercitano un rilevante ruolo di indirizzo e coordinamento.
- contenuti degli scambi e livelli di interdipendenza;
l'oggetto di scambio può essere di tipo finanziario, di coordinamento e condivisione degli obtv, di integrazione operativa, interscambio di professionisti e know-how, di confronto culturale e visioni condivise.
- capitale sociale e storia delle reti.

Nelle relazioni tra istituzioni pubbliche non esiste sempre un soggetto dotato di poteri sovraordinati sugli altri, perché ognuno è dotato di poteri specifici su un segmento del processo di tutela degli interessi collettivi; pertanto, su una singola decisione possono intervenire due o più istituzioni, con distinti poteri su aspetti decisivi ma parziali.

Non vi sono organi elettivi-rappresentativi superiori cui appellarsi in caso di conflitto. Inoltre, è difficile decidere le quote di rappresentanza tra enti di livello diverso. [Caso TAV]

È necessario che la meta-organizzazione di rete sia autorevole e competente, cioè dotata di sufficienti risorse, conoscenze e strumenti per esercitare la propria funzione; quindi un'efficace tecnostuttura di supporto che la faccia funzionare sia nei processi decisionali sia nei processi operativi.

Strumenti di coordinamento

- a. Accordi politico-istituzionali
- b. Strutture di coordinamento istituzionale
- c. Tecnostutture inter-istituzionali di supporto decisionale
- d. Integrazione di servizi
- e. Agenzie/Aziende/Imprese inter-istituzionali per l'erogazione congiunta di servizi
- f. Fusione tra istituzioni

Bisogna definire la soluzione di coordinamento più coerente, politicamente e socialmente sostenibile.

11. LA CORRUZIONE NELLE PP.AA.: DANNI SOCIALI E POLITICHE DI CONTRASTO

12. IL PROCESSO DI DEFINIZIONE DELLE STRATEGIE NELLE PP.AA.

23. ISTITUZIONI PRIVATE E INTERESSE PUBBLICO: AZIENDE NON-PROFIT E IMPRESE SOCIALMENTE RESPONSABILI

Ogni società persegue più elevati livelli di benessere, il benessere è costituito dalla capacità di dare risposte adeguate e soddisfacenti ad interessi particolari e ad interessi generali comuni a una certa comunità, definiti interessi pubblici.

- Approccio istituzionale: la responsabilità di tutelare e perseguire gli interessi generali/pubblici è tipica dello Stato, per cui si stabilisce una relazione biunivoca: quando un interesse percepito/definito come generale/pubblico esso diventa funzione propria ed esclusiva delle istituzioni pubbliche che la esercitano con differenti modalità.
 - Welfare residuale: garantire il soddisfacimento dei bisogni anche dei gruppi deboli della popolazione.
- Approccio funzionale: non esiste una correlazione biunivoca e vari soggetti, vari istituzioni possono/devono darsi carico di contribuire a soddisfare interessi generali/pubblici.
 - Welfare generalizzato: si basa sul fatto che certi bisogni devono essere garantiti a livelli considerati essenziali.

- ◆ Decisa evoluzione verso una concezione funzionale dell'interesse pubblico con il rafforzamento del principio di sussidiarietà e del modello di welfare mix o welfare society.
→ Aziende non-profit, imprese che ispirano le proprie scelte al principio di CSR.

Le aziende non-profit

Caratteristiche:

- 1) hanno natura giuridica privata, costituite da singole o gruppi di persone che decidono liberamente e in piena autonomia di svolgere una specifica attività;
- 2) perseguono volontariamente e in via primaria interessi generali/pubblici;
- 3) accettano e sono sottoposti al vincolo di non distribuire l'utile.

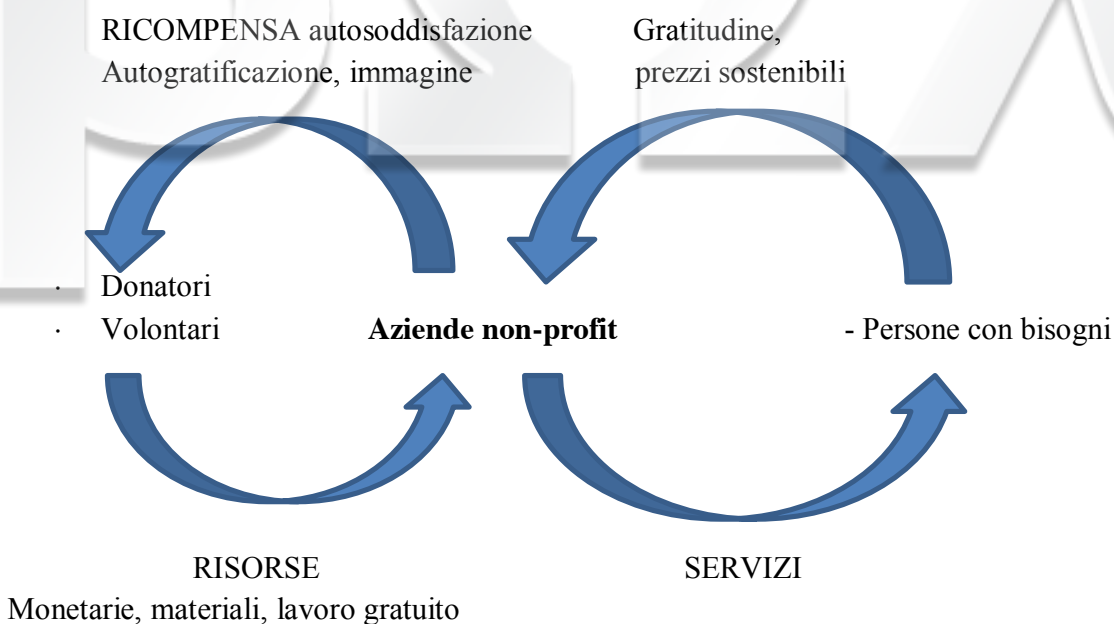
Obv immediato: rispondere in modo adeguato, di massimizzare, di ottimizzare l'interesse generale/pubblico per il quale esse si sono volontariamente costituite.

Classificate in base a:

- Ruolo nella società e attività svolta; si distinguono quelle che hanno finalità primarie di **advocacy**, ossia sensibilizzazione ad ogni livello e nei confronti di vari soggetti su determinati problemi; di **finanziamento o grant making**, cioè di allocazione di risorse finanziarie ottenute da attività di raccolta fondi; **operative**, quelle che producono e vendono merci o servizi;
- Natura giuridica; libere associazioni, associazioni di volontariato, fondazioni, imprese cooperative, ONLUS e imprese sociali;
- Tipo di attività e settori di intervento; tutela della salute, servizi socio-assistenziali, ricerca, istruzione, tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico e culturale, difesa, sport e promozione dei diritti umani, civili, sociali e politici.

Le aziende non-profit contribuiscono all'interesse generale/pubblico sviluppando capacità di trasformare in servizi in risposta ai problemi della società le risorse che esse riescono ad attrarre sulla base del *principio della gratuità e del dono*.

Generazione di valore tramite un sistema di doppio scambio:



La capacità di far perdurare nel tempo le aziende non-profit dipende:

- dai livelli di professionalità ed efficienza;
- dal coinvolgimento dei donatori/volontari nel sistema di governance/governo, dal sistema di trasparenza e valutazione e livelli di soddisfazione degli utenti;
- dal grado di diffusione del principio di gratuità.

CSR (corporate social responsibility): integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei rapporti con gli stakeholder. Sono attente a non generare effetti negativi su altri soggetti, sono in grado di rispondere meglio nel lungo periodo non solo agli interessi e alle aspettative degli imprenditori, azionisti e manager ma anche di tutti gli altri stakeholder, contribuendo positivamente all'interesse generale/pubblico.

Aziende che adottano questa strategia hanno differenti obiettivi:

- recuperare immagine e credibilità;
- rendere più efficaci le campagne di marketing e di comunicazione;
- contribuire ad aumentare la redditività e il valore per gli azionisti;
- contribuire direttamente a migliorare la vita di tutti quei soggetti che ci partecipano.

Una forma di responsabilità sociale è anche il sostegno, attraverso donazioni, conferimenti di fattori produttivi, messa a disposizione di conoscenze, competenze e abilità.

La responsabilità sociale è espressa e misurata da strumenti quali indicatori sociali, rapporti sociali e bilancio sociale.

Multidimensionalità della responsabilità sociale (Piramide di Carroll)

