

Indice

Prefazione, di *Maria Cucciniello, Giovanni Fattore, Francesco Longo, Elisa Ricciuti e Alex Turrini* pag. XIII

Introduzione, di *Elio Borgonovi* » XV

Parte I – CHE COSA SONO LE ISTITUZIONI PUBBLICHE?

1	Le finalità e le logiche di funzionamento delle istituzioni pubbliche,		
	di <i>Giovanni Fattore e Francesco Longo</i>	»	3
1.1	La teoria dell'economia aziendale: che cosa si intende per «istituto» e «azienda»?	»	3
1.2	Le istituzioni pubbliche: definizioni e finalità	»	5
1.3	Livello politico e livello amministrativo nelle istituzioni pubbliche	»	7
1.4	Tre tensori componenti nelle istituzioni pubbliche	»	9
	1.4.1 Il tensore politico	»	9
	1.4.2 Il tensore legale	»	10
	1.4.3 Il tensore economico-aziendale	»	11
1.5	L'equilibrio tra tensore politico, legale ed economico-aziendale	»	12
1.6	Le teorie sui processi decisionali nelle istituzioni pubbliche	»	14
2	Le funzioni e le specificità delle istituzioni pubbliche,		
	di <i>Elio Borgonovi, Francesco Longo e Alessandro Furnari</i>	»	19
2.1	Le funzioni delle istituzioni pubbliche	»	19
2.2	La definizione del sistema legale generale e tutela dei diritti	»	20
2.3	Regolazione del sistema economico e redistribuzione della ricchezza e delle opportunità	»	20
	2.3.1 La regolazione del sistema economico	»	20
	2.3.2 La redistribuzione della ricchezza e delle opportunità	»	21
2.4	Produzione di beni collettivi	»	22
2.5	Produzione di servizi pubblici a domanda individuale	»	24
	2.5.1 I due modelli «occidentali» nell'offerta pubblica di servizi alla persona	»	25
	2.5.2 Diritti, servizi alla persona e modalità di offerta	»	26

2.5.3	Co-produzione dei servizi	»	27
2.6	Pianificazione, sviluppo e tutela del territorio	»	28
2.7	Le specificità delle istituzioni pubbliche	»	30
2.7.1	Eterogeneità dei prodotti delle istituzioni pubbliche	»	30
2.7.2	L'assenza del prezzo di cessione dei prodotti	»	32
2.7.3	La formalizzazione dell'attività amministrativa	»	35
2.7.4	Ritmi politico-istituzionali e ritmi della gestione	»	37
2.7.5	L'importanza dell'effetto annuncio	»	38
3	L'evoluzione del ruolo delle istituzioni pubbliche: la filiera istituzionale e la distribuzione dei poteri , di <i>Francesco Longo e Claudio Buongiorno Sottoriva</i>	»	41
3.1	Breve storia delle forme di Stato	»	41
3.2	La distribuzione di poteri e funzioni lungo la filiera istituzionale	»	43
3.2.1	Il principio di sussidiarietà verticale	»	44
3.2.2	Il principio di sussidiarietà orizzontale	»	45
3.2.3	I principi di differenziazione e adeguatezza	»	45
3.3	L'allocazione dei poteri, tra centro e periferia	»	46
3.3.1	Accentramento o decentramento	»	46
3.3.2	La filiera istituzionale italiana	»	49
3.4	L'attribuzione di poteri a istituzioni internazionali	»	50
3.4.1	L'Unione Europea	»	51
3.4.2	L'Organizzazione delle Nazioni Unite	»	52
3.5	Come finanziare l'esercizio dei poteri? La leva tributaria	»	53
3.6	Le conseguenze della scelta di accentrare o decentrare	»	54
3.7	I modelli di Stato	»	58

Parte II – COME SI GESTISCONO LE ISTITUZIONI PUBBLICHE?

4	Le teorie sulle istituzioni pubbliche: burocrazia, <i>New Public Management</i> e governance , di <i>Valentina Mele e Alex Turrini</i>	»	63
4.1	L'affermarsi della burocrazia	»	63
4.2	Le critiche al modello burocratico e l'emergere di nuovi approcci	»	66
4.2.1	Le critiche al modello burocratico	»	66
4.2.2	L'evoluzione del ruolo delle istituzioni pubbliche	»	67
4.3	<i>New Public Management</i>	»	68
4.3.1	Gli sviluppi teorici del <i>New Public Management</i>	»	68
4.3.2	I cambiamenti reali	»	69
4.3.3	Le critiche al <i>New Public Management</i>	»	70
4.4	Da government a governance	»	71
4.4.1	Origini e paradigma della governance	»	71
4.4.2	Possibili «modalità di governance»: alcuni esempi	»	73
4.4.3	I rischi connessi al paradigma della governance	»	74

5	I modelli organizzativi e gli assetti istituzionali delle istituzioni pubbliche , di <i>Francesco Longo, Marta Micacchi e Francesco Vidè</i>	»	77
5.1	I driver di cambiamento di modelli organizzativi e assetti istituzionali delle amministrazioni pubbliche: un quadro d'insieme	»	77
5.2	L'evoluzione dei modelli organizzativi	»	77
5.2.1	Caratteristiche del modello organizzativo tradizionale	»	77
5.2.2	Caratteristiche del modello organizzativo moderno	»	80
5.2.3	Il modello organizzativo agile	»	83
5.2.4	La dialettica tra innovazione, <i>path dependence</i> e austerità	»	84
5.3	L'evoluzione degli assetti istituzionali	»	88
5.3.1	Modello sindaco-dirigenti di area	»	90
5.3.2	Modello sindaco-giunta-dirigenti	»	91
5.3.3	Modello <i>city manager</i>	»	92
5.3.4	Modello di governance interistituzionale	»	93
5.4	La ricerca di equilibrio tra specializzazione, integrazione e apertura delle istituzioni pubbliche	»	93
6	La strategia delle istituzioni pubbliche , di <i>Maria Cucciniello</i>	»	99
6.1	Il posizionamento strategico delle istituzioni pubbliche	»	99
6.2	Il posizionamento strategico come prerequisito per la definizione della strategia	»	101
6.3	Lo spazio strategico delle istituzioni pubbliche	»	102
6.4	I diversi approcci alla pianificazione strategica pubblica	»	102
6.4.1	Approccio razionale o neoincrementale, globale o parziale	»	103
6.4.2	Ambiente come variabile esogena o endogena	»	103
6.4.3	Pianificazione strategica o management strategico	»	104
6.4.4	Pianificazione delle istituzioni pubbliche o della società	»	105
6.5	Gli strumenti di pianificazione strategica delle istituzioni pubbliche	»	105
6.6	La relazione tra le istituzioni pubbliche e l'ambiente	»	106
6.7	Gap attuativi della strategia: cosa sono e perché si determinano	»	108
7	La definizione degli equilibri economico-finanziari a supporto della strategia , di <i>Francesco Longo</i>	»	111
7.1	Il ruolo delle istituzioni pubbliche nell'allocazione e redistribuzione delle risorse	»	111
7.2	L'evoluzione storica della finanza pubblica	»	112
7.3	Le principali decisioni nelle scelte di acquisizione e impiego delle risorse pubbliche	»	113
7.3.1	Quale livello di estensione dell'intervento pubblico?	»	113

7.3.2	Quale mix delle entrate?	»	114
7.3.3	Quale mix tra servizi a redditività positiva e negativa?	»	116
7.3.4	Quale allocazione delle risorse correnti?	»	117
7.3.5	Quale livello di indebitamento sostenere?	»	118
7.3.6	Quali modalità per gestire il patrimonio pubblico?	»	119
7.3.7	Quali investimenti privilegiare?	»	119
7.4	Livelli di autonomia e criteri decisionali	»	120
7.5	Le differenze tra le fonti di finanziamento e l'impatto sulle politiche di bilancio	»	121
8	Le politiche di prodotto e di servizio , di <i>Michela Bobini, Francesco Longo e Francesca Meda</i>	»	125
8.1	Strategia e leve di service management nelle istituzioni pubbliche	»	125
8.1.1	Un breve inquadramento teorico: service management e service design nel settore pubblico	»	126
8.2	La differenza tra diritti, bisogni e domanda: implicazioni manageriali	»	128
8.3	Leve di service management per il posizionamento dei servizi	»	130
8.3.1	Il posizionamento del servizio	»	130
8.3.2	La scelta sulle leve di service management	»	131
8.4	Le criticità nell'uso delle leve di service management	»	136
9	Il bilancio delle istituzioni pubbliche , di <i>Eugenio Anessi Pessina, Elisabetta Barzan, Elena Cantù, Camilla Falivena e Alessandro Furnari</i>	»	139
9.1	Differenze tra sistemi di contabilità finanziaria e sistemi di contabilità economico-patrimoniale	»	139
9.1.1	Finalità dei sistemi di rilevazione contabile (perché si rileva?)	»	140
9.1.2	Oggetto della rilevazione (cosa si rileva?)	»	141
9.1.3	Metodo della rilevazione (come si rileva?)	»	142
9.1.4	La regolazione dei rapporti tra organi	»	143
9.2	Bilanci e rilevazioni contabili nelle istituzioni pubbliche	»	144
9.2.1	Rilevazioni preventive	»	144
9.2.2	Rilevazioni di esercizio	»	152
9.2.3	Rilevazioni consuntive	»	154
9.3	Il processo di armonizzazione contabile	»	157
9.4	Rilevare per decidere: la contabilità a supporto del processo decisionale	»	161
10	La gestione e valutazione della performance delle istituzioni pubbliche , di <i>Giovanni Fattore</i>	»	165
10.1	I concetti di performance measurement e di performance management	»	165

10.2	L'affermazione del performance management	»	166
10.3	Performance measurement: i criteri di valutazione delle istituzioni pubbliche	»	167
10.3.1	Il criterio di efficienza	»	168
10.3.2	Il criterio di efficacia	»	169
10.3.3	Il criterio di equità	»	171
10.3.4	Il criterio di economicità	»	173
10.4	Multidimensionalità e complessità delle valutazioni della performance	»	175
10.5	I livelli logici di applicazione del performance measurement e management	»	178
10.6	Il ciclo della performance	»	179
10.7	I limiti del performance management	»	180
10.8	Gestire solo con misure di performance?	»	182
11	La gestione degli acquisti pubblici , di <i>Manuela Brusoni e Niccolò Cusumano</i>	»	185
11.1	Perché parlare di appalti pubblici	»	185
11.2	Le differenze tra acquisti pubblici e privati	»	186
11.3	Il ciclo degli acquisti	»	188
11.3.1	La programmazione	»	189
11.3.2	La progettazione	»	191
11.3.3	La redazione della documentazione e la selezione del fornitore	»	191
11.3.4	La gestione del contratto, il monitoraggio e la valutazione	»	194
11.4	La funzione acquisti nelle istituzioni pubbliche	»	195
11.5	Conclusioni	»	198
12	Il Partenariato Pubblico Privato , di <i>Niccolò Cusumano e Veronica Vecchi</i>	»	199
12.1	Le ragioni del PPP	»	199
12.2	Che cos'è il PPP	»	200
12.3	Il finanziamento del PPP	»	202
12.3.1	Il project financing	»	202
12.3.2	Il leasing	»	205
12.3.3	Il finanziamento corporate	»	205
12.4	Il trasferimento dei rischi	»	206
12.5	I modelli di PPP	»	207
12.6	Conclusioni	»	209

13	La gestione strategica delle persone nelle istituzioni pubbliche,	
	di <i>Claudio Buongiorno Sottoriva, Marta Micacchi, Raffaella Saporito</i>	
	e <i>Francesco Vidè</i>	» 213
13.1	Chi sono i dipendenti pubblici?	» 213
13.2	Una prospettiva storica del lavoro pubblico	» 215
13.3	Le specificità della gestione del personale nel settore pubblico	» 222
13.4	Il ruolo della funzione di gestione del personale e i sistemi gestionali: da amministrazione del personale a gestione strategica	» 224
13.4.1	Pianificare strategicamente	» 226
13.4.2	Attrarre e selezionare le persone giuste	» 227
13.4.3	Trattenere le persone	» 233
14	La gestione dell'innovazione e del cambiamento nelle istituzioni pubbliche,	
	di <i>Claudio Buongiorno Sottoriva e Greta Nasi</i>	» 239
14.1	L'innovazione nel settore pubblico e in quello privato	» 239
14.1.1	I processi di innovazione nel settore pubblico	» 240
14.1.2	Le differenze tra settore pubblico e settore privato	» 241
14.2	Definire l'innovazione	» 244
14.3	Gestire l'innovazione nelle istituzioni pubbliche	» 247
14.2.1	Le fisiologiche barriere all'innovazione: le forme di resistenza al cambiamento	» 249
14.4	Generare valore pubblico grazie all'innovazione	» 251
15	L'innovazione digitale nelle istituzioni pubbliche e le smart city,	
	di <i>Maria Cucciniello e Piergiacomo Mion delle Carbonare</i>	» 253
15.1	Il ruolo delle tecnologie ICT nell'innovazione delle istituzioni pubbliche	» 253
15.2	E-government: cos'è e perché è rilevante per le istituzioni pubbliche	» 254
15.2.1	Efficienza dei processi produttivi	» 254
15.2.2	Supporto ai processi decisionali	» 255
15.2.3	Supporto alla partecipazione democratica	» 256
15.2.4	Sviluppo di servizi e interfaccia digitali	» 258
15.3	Politiche a favore della trasformazione digitale	» 260
15.4	L'innovazione delle città e dei territori: le smart city	» 262
15.4.1	Definizione di smart city	» 263
15.5	Le caratteristiche di una smart city	» 264
15.5.1	<i>Smart Governance</i>	» 264
15.5.2	<i>Smart and Sharing Economy</i>	» 265
15.5.3	<i>Smart Mobility</i>	» 266
15.5.4	<i>Smart Environment</i>	» 266
15.5.5	<i>Smart People</i>	» 267
15.5.6	<i>Smart Living</i>	» 267

15.5.7	I diversi livelli di infrastrutture tecnologiche e l'Internet of Things (IoT)	»	268
--------	---	---	-----

Parte III – COME E CON CHI INTERAGISCONO LE ISTITUZIONI PUBBLICHE?

16	Le relazioni tra istituzioni pubbliche , di <i>Francesco Longo e Agnese Pirazzoli</i>	»	275
16.1	Le interdipendenze strutturali fra le istituzioni pubbliche	»	275
16.2	Riconoscere e organizzare le interdipendenze per creare valore: la nascita e la gestione delle reti	»	277
16.3	La cessione di prerogative di governo e il capitale sociale	»	279
16.4	Le tipologie di reti di interesse pubblico	»	281
16.5	Strumenti di connessione nelle reti pubbliche: governance e processi decisionali	»	283
17	Le relazioni tra istituzioni pubbliche e le loro partecipate , di <i>Francesco Longo</i>	»	287
17.1	Le partecipate	»	287
17.2	Agenzie, aziende e imprese pubbliche	»	288
17.2.1	Agenzie	»	288
17.2.2	Aziende pubbliche	»	288
17.2.3	Imprese pubbliche	»	289
17.3	Quale tipologia scegliere? Correlazione tra autonomia e meccanismo di finanziamento	»	290
17.4	Il gruppo pubblico	»	292
17.4.1	Il governo del gruppo pubblico	»	296
17.4.2	Gli strumenti di governo del gruppo pubblico	»	299
18	Business-government relations , di <i>Monica Otto e Ludovico Cavallaro</i>	»	303
18.1	Il contesto: evoluzione delle relazioni tra pubblico e privato	»	303
18.2	Politiche pubbliche di sostegno alla nascita, sviluppo e risoluzioni di crisi di impresa: strumenti e agenzie	»	305
18.2.1	Gli strumenti di supporto diretto	»	305
18.2.2	Gli strumenti di supporto indiretto	»	311
18.3	Collaborazioni a impatto sociale	»	311
18.3.1	Partenariati multi-stakeholder (<i>multi-stakeholder partnerships</i>)	»	311
18.3.2	Iniziative di Responsabilità Sociale d'Impresa (CSR, <i>corporate social responsibility</i>), Creazione di Valore Condiviso (CSV, <i>creating shared value</i>) e ESG (<i>environmental, social and governance</i>)	»	312

18.4	Formule di fornitura alla PA	»	315
18.5	Implicazioni per il management pubblico	»	317
19	Etica e politiche di contrasto alla corruzione, di <i>Maria Cucciniello</i>	»	319
19.1	Effetti della corruzione sulla società	»	319
19.2	Corruzione nel settore privato e nel settore pubblico: rilevanza del tema e definizioni	»	320
19.3	La diffusione della corruzione nel mondo	»	322
19.4	Le politiche delle istituzioni internazionali contro la corruzione	»	324
19.4.1	L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)	»	324
19.4.2	Il Fondo Monetario Internazionale (FMI)	»	325
19.4.3	La Banca Mondiale (BM)	»	325
19.4.4	L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)	»	326
19.4.5	L'Unione Europea	»	326
19.5	Oggetto e forme di corruzione nelle istituzioni pubbliche	»	326
19.5.1	Le tipologie di non conformità alla norma	»	327
19.5.2	L'oggetto della corruzione	»	328
19.5.3	Le determinanti individuali della corruzione	»	329
19.6	I costi sociali della corruzione	»	330
19.7	Possibili azioni di contrasto alla corruzione	»	331
20	Le relazioni tra le istituzioni pubbliche e le aziende non-profit, di <i>Elisa Ricciuti</i>	»	337
20.1	Il settore non-profit	»	337
20.2	L'approccio istituzionale e l'approccio funzionale all'interesse pubblico	»	339
20.3	Aziende non-profit: definizione, ruolo e funzioni	»	342
20.3.1	Le aziende non-profit in Italia	»	346
	Bibliografia	»	349
	Gli autori	»	357