

Introduzione

di Elio Borghonovi

Spesso quando si parla di amministrazione pubblica viene evocato il termine latino di *res publica*. Come nelle famiglie amministrare significa occuparsi della vita, dei redditi e delle spese, amministrazione pubblica significa occuparsi della vita delle comunità (locali, nazionali e sovranazionali), tutelare i diritti della cittadinanza, garantire i servizi che la società ritiene opportuno fornire alla collettività, interessarsi dell'interesse generale e del bene comune. Su questi concetti sono stati scritti migliaia di libri e sono stati spesi fiumi di inchiostro che non è possibile riassumere in questa prefazione e in questo libro. Si propone dunque una interpretazione semplificata sulla base di una «gerarchia» logica, che è ovviamente discutibile, ma che può servire da filo conduttore per la comprensione del testo.

Per bene comune si intende ciò che in una determinata concezione filosofica, antropologica, a volte religiosa, culturale, storica, è considerato fondante per una determinata comunità locale, nazionale e sovranazionale. In un certo senso il bene comune contribuisce a esprimere e rafforzare l'identità di una comunità che, perciò, è disponibile a contribuire al suo raggiungimento. Il principio del bene comune «dovrebbe» guidare le scelte di coloro che in un determinato momento rappresentano le comunità di riferimento. Il condizionale è d'obbligo poiché non sempre accade o non sempre ciò è percepito. Spesso si usa il concetto di bene comune per distinguere gli «statisti», ossia coloro che sono guidati da questo principio anche a costo di perdere il consenso, dai «politici», coloro che prendono decisioni guidate dall'obiettivo di conseguire il consenso elettorale, di breve periodo, o solo di una parte della comunità a danno di altre parti.

Un secondo livello della gerarchia logica è costituito da quelli che in economia vengono definiti «beni pubblici» (*common goods*), che sono non divisibili e non esclusivi nell'uso. Esistono per tutti o non esistono per nessuno, come nel caso della difesa, della sicurezza pubblica, della rappresentanza diplomatica, della moneta legale, delle infrastrutture materiali, come le strade, o immateriali, come il sistema della ricerca. L'esistenza di questi beni e servizi non necessariamente risponde al bene comune, poiché alcuni di essi potrebbero essere inutili, superflui o costituire privilegi per alcuni a danno di altri.

Un terzo livello della garanzia logica è rappresentato dai beni che sul piano tecnico ed economico sono divisibili ed esclusivi nell'uso, nel senso che ogni persona, famiglia o impresa può usufruire o non usufruire di quel servizio. Beni e servizi che quindi possono o potrebbero essere garantiti tramite il sistema di «scambio di mercato» (acquisto e vendita del bene con il corrispettivo del prezzo) ma che una

determinata società ritiene espressivi di un livello di civiltà e che, quindi, si impegna a garantire in forme diverse a tutti i cittadini. Per esempio, l'erogazione dei cosiddetti servizi di pubblica utilità, come trasporti, acqua, gas, luce, smaltimento dei rifiuti, che possono essere erogati senza diretto corrispettivo di un prezzo perché finanziati con i tributi, oppure a un prezzo inferiore al costo come i trasporti pubblici, nei quali vi è una componente privata legata all'utilizzatore e una componente di bene pubblico legata al diritto della mobilità delle persone, oppure a un prezzo idoneo a coprire almeno il costo di produzione.

La numerosità e la tipologia di questi beni e servizi dipende da scelte di modello economico di ogni paese, sinteticamente qualificate come scelta dei confini tra settore/economia pubblica e settore/economia privata o di mercato.

Nel concreto significa occuparsi della raccolta dei tributi o di altre risorse finanziarie, del loro impiego per svolgere tutte le attività necessarie a ottenere risultati in termini di prodotti e di servizi (retribuzione dei dipendenti pubblici, costruzione e manutenzione degli uffici pubblici, acquisto di beni strumentali per svolgere le attività, per esempio attrezzature degli uffici e terminali per stampare i milioni di certificati che ogni giorno i cittadini chiedono, acquisto di beni per la manutenzione delle strade o dei parchi pubblici) e della erogazione dei servizi (apertura degli sportelli pubblici, assistenti sociali che vanno nelle case degli anziani o di persone bisognose, regolazione del traffico tramite i vigili, aperture delle ambasciate e dei consolati all'estero).

È opportuno sottolineare che, fino al consolidamento della economia moderna nata dalla rivoluzione industriale, il termine «amministrazione» era riferito esclusivamente al funzionamento delle comunità determinato dall'esercizio del potere di sovranità o al funzionamento delle famiglie, tanto è vero che nel diritto romano, ancora oggi richiamato come criterio di interpretazione di molte leggi, si parla del principio della diligenza del *pater familias* per qualificare scelte equilibrate per tutta la famiglia (quindi per tutta la comunità), accorte, che non mettono in crisi l'equilibrio dell'istituzione. Oggi si parla di economicità.

Nelle società precedenti a quelle della rivoluzione industriali e alle rivoluzioni liberali (francese e americana) il potere di amministrazione discendeva da una relazione dall'alto in basso, secondo una logica gerarchica. Il sovrano considerato rappresentante in terra della divinità, tale per diritto di successione, il conquistatore di turno imponeva le decime, le gabelle, prelievi forzosi per mantenere la corte, organizzare i propri eserciti di conquista o di difesa, mantenere e imporre l'ordine nelle comunità sottomesse. I libri di storia raccontano che nelle diverse civiltà, quando tali imposizioni diventavano eccessive, si generavano rivolte dal diverso esito (cacciata del sovrano o repressione più o meno feroce). La descrizione delle forme di amministrazione è presente nei libri di storia o in quelli considerati i primi saggi di scienza della politica (si veda *Il principe* di Machiavelli).

Il consolidamento della rivoluzione industriale ha introdotto nella società una nuova istituzione, l'impresa, la cui funzione consiste nel realizzare in modo più efficiente, più organizzato e più rapido l'aumento della ricchezza. Si ritiene non necessario riprendere in questa sede l'analisi della funzione delle imprese e dei mercati, mentre

è opportuno sottolineare che l'aumento della complessità delle imprese, e il ruolo crescente dell'economia sulle dinamiche della società, hanno determinato a partire dall'inizio del XX secolo la distinzione tra amministrazione pubblica e amministrazione privata o di impresa. In continuità con il passato, la prima è stata considerata come espressione del potere politico e del sistema di regolazione dei diritti e doveri dei cittadini nei confronti della comunità, in un contesto che nel frattempo è profondamente cambiato nel mondo occidentale a seguito della introduzione di sistemi di democrazia liberale di tipo rappresentativo. Alla fine del XIX e inizio del XX secolo sono state elaborate le teorie sulla distinzione tra «politica» e «amministrazione pubblica» sui principi della buona ed efficiente «amministrazione», garantita dal rispetto delle norme e delle procedure (principio di legalità). Per le imprese il concetto di amministrazione è stato collegato al diritto di proprietà e alla capacità di operare sul mercato. Di conseguenza, lo sviluppo delle teorie e la loro traduzione in metodi e strumenti sono stati guidati da principi di convenienza economica, efficienza nel rapporto risorse-risultati, concorrenza sul mercato, interpretati dai detentori del diritto di proprietà dei capitali e dalla capacità professionali di manager.

In Italia la nuova realtà ha dato origine a una nuova disciplina, l'economia aziendale, nella quale, secondo un approccio deduttivo prevalente in Europa, si distingue il livello degli istituti economico-sociali (famiglie, istituti pubblici, imprese e, negli ultimi decenni, istituzioni private non profit), dal livello dei processi economici che in ognuno di essi si svolgono, definito come azienda. Le diverse tipologie di istituti sono qualificate da differenti finalità, mentre i processi economici che in essi si svolgono (di produzione, trasferimento, consumi, risparmi, investimenti della ricchezza) costituiscono le aziende «strumentali» in quanto devono contribuire al raggiungimento delle finalità. Questa teoria ha elaborato principi, criteri, metodi, tecniche di amministrazione che hanno una validità «strumentale» uguale e una rilevanza finalistica diversa, in quanto devono essere guidati dalle finalità. Per facilitare l'analisi, questa disciplina ha inoltre proposto una distinzione dell'amministrazione in gestione (decisioni, attività, operazioni), organizzazione (suddivisione dei processi in attività, compiti, funzioni e loro aggregazione in posizioni di lavoro e di responsabilità in organi attribuiti alle persone, nonché sistemi di coordinamento delle attività), rilevazione (misurazione dei risultati economici e non economici in termini preventivi, concomitanti e consuntivi). Va osservato che si parla di «distinzione» dei tre momenti dell'amministrazione e non di «separazione», poiché essi devono essere considerati in modo interdipendente e unitario. Negli Stati Uniti si è sviluppato un diverso approccio all'amministrazione privata o delle imprese che, in modo semplificato, può essere definito come elaborazione che nasce secondo un approccio induttivo dalla operatività. Sono così sorte progressivamente le «funzioni» di produzione tecnica dei beni e servizi (*production and operation*), acquisizione dei fattori produttivi (*procurement*), vendita dei beni (*sales and marketing*), contabilità (*accounting*, a sua volta distinta in *financial and managerial accounting*), gestione dei flussi finanziari (*finance*), organizzazione e gestione del personale (*organization and personnel*), sistemi informativi (ICT) e altre articolazioni dipendenti dalle diverse dimensioni. Si tratta delle funzioni tipiche dell'approccio di management nord-americano che,

durante il XX secolo, si è diffuso in tutto il mondo diventando predominante, la cui caratteristica induttiva ha portato fin dall'inizio a una netta distinzione tra istituzioni di tipo economico (*business*) e istituzioni di tipo non economico (*non business organization*). In questa disciplina non è presente il concetto generale di azienda in quanto le conoscenze, competenze e capacità di management sono sviluppate per le organizzazioni che operano sul mercato (imprese), mentre le altre organizzazioni (government e *public administration, not for profit organization*) sono governate sulla base di conoscenze, competenze, capacità tipiche di altre discipline (scienza della politica, diritto, sociologia delle organizzazioni, psicologia sociale, filantropia, etica).

Indipendentemente dalla diversa impostazione teorica, vi è stata nel XX secolo un'evoluzione nella quale i termini di amministrazione e di management sono stati utilizzati prevalentemente con riferimento alla realtà dell'impresa e del privato. Ciò in relazione alla progressiva rilevanza dell'economia nella società e alla crescente influenza (diretta o indiretta) esercitata nella società da imprenditori, manager, in generale detentori di elevata ricchezza rispetto ad altri soggetti espressione della politica, cultura, addirittura scienza. Una tendenza che ha portato progressivamente alla prevalenza del termine management su quello generale di amministrazione e alla coincidenza tra i termini di impresa e azienda.

Una tendenza che a livello internazionale ha avuto un'inversione parziale a partire dagli anni Ottanta nei quali si è imposta progressivamente la teoria del *New Public Management* (NPM), il cui contenuto indicava la necessità o la scelta di trasferire al settore pubblico e alle amministrazioni pubbliche principi, criteri, metodi, tecniche tipiche delle imprese o dell'economia di mercato. In Italia già a partire dagli anni Settanta era stata ripresa l'impostazione concettuale dell'economia aziendale tramite lo sviluppo di studi, ricerche, insegnamenti universitari definiti di «economia aziendale applicata alle amministrazioni pubbliche, alle aziende pubbliche», nel cui filone si colloca il volume. Perciò non era stato necessario usare la locuzione *New Public Management* perché il concetto generale di amministrazione di azienda si riferiva sia alle aziende private che operano sul mercato, sia alle aziende che operano nel contesto pubblico.

Definito lo schema concettuale nel quale si colloca il libro, è opportuno motivare le ragioni del crescente interesse per il buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

La prima motivazione va individuata nella **evoluzione che ha caratterizzato i sistemi economici moderni**. A seguito della rivoluzione industriale, l'aumento della produttività nell'agricoltura e nell'attività dei settori primari ha consentito di liberare risorse da destinare allo sviluppo del settore manifatturiero (in modo semplificato si dice «industriale»). L'aumento della produttività implica un numero minore di persone dedicate al settore agricolo, all'allevamento e ai settori primari, e, di conseguenza, un maggior numero di persone dedicate alle produzioni manifatturiere.

In seguito, l'uso di macchine e attrezzature, in generale di capitale, ha consentito di aumentare la produttività dei settori manifatturieri, liberando risorse per lo sviluppo del settore dei servizi, ossia produzione di beni immateriali. Il caso più evidente

è quello degli Stati Uniti, nei quali all'inizio del XX secolo il 41 per cento della popolazione era impiegato nell'agricoltura e nei settori primari, mentre oggi solo il 2 per cento è impiegato in questi settori e meno del 10 per cento è impiegato nei settori manifatturieri, che negli ultimi 30 anni sono stati caratterizzati da una crescente automazione dei processi, che le nuove tecnologie promettono di intensificare.

L'aumento della produttività nel settore dei servizi, che è stato significativo negli ultimi 20-30 anni e che sarà ancora più accentuato con l'introduzione di sistemi di intelligenza artificiale, crea le condizioni per lo sviluppo su due fronti. Il primo riguarda la possibilità per le persone di dedicarsi a funzioni «più elevate», la seconda riguarda la possibilità di impiegare risorse nello sviluppo di beni e servizi di «interesse comune» per i quali la funzionalità delle amministrazioni pubbliche è e diventerà sempre più essenziale. Questo libro intende contribuire a diffondere conoscenze, competenze e capacità in grado di favorire il migliore funzionamento di Comuni, Regioni, Ministeri, Unione Europea e altri organismi internazionali appartenenti al settore pubblico o di pubblico interesse.

Una seconda motivazione può essere ricondotta all'**esperienza quotidiana di ogni persona**. Accendere la luce, utilizzare l'acqua, accendere il gas, usare i trasporti pubblici, attraversare parchi o percorrere strade sono azioni quotidiane; andare a scuola, all'università, all'ospedale, ai centri per anziani, sono azioni che fanno parte della vita; comunicare agli uffici anagrafe la nascita di un bambino, chiedere certificati di famiglia o di cittadinanza, ricevere certificati elettorali, comunicare ufficialmente la morte di qualche persona e adempiere ai conseguenti atti di cancellazione da registri, sono azioni che si compiono saltuariamente ma sono altrettanto importanti. L'elenco delle funzioni che direttamente o indirettamente fanno capo ad amministrazioni pubbliche potrebbe continuare quasi all'infinito e sta a indicare che la presenza di queste «aziende» è **pervasiva** (riguarda tutti e tanti momenti della vita quotidiana e non quotidiana), per certi aspetti addirittura **invasiva** (questo accade in presenza di norme burocratiche che rendono difficile la vita di individui, famiglie, imprese, associazioni e organizzazioni private del terzo settore), **estensiva**, poiché riguarda molti ambiti di vita delle comunità, **complessa**, poiché le attività sono tra loro molto diverse.

Mentre i concetti di pervasività ed estensività non richiedono ulteriori chiarimenti, si ritiene opportuno sottolineare il concetto di complessità, che viene considerata la nuova frontiera degli studi di management e di economia aziendale. Infatti, il concetto di complessità indica che il fenomeno di cui ci si occupa non può essere analizzato e, soprattutto, non può essere previsto e governato sulla base di relazioni deterministiche (relazioni di causa-effetto tra azioni o politiche e risultati conseguiti o conseguibili), né probabilistico (ossia le relazioni tra azioni o politiche e risultati sono riconducibili a diverse probabilità). Vi è differenza tra un sistema complicato, caratterizzato da migliaia, a volte milioni, di elementi tra loro collegati (per esempio, la costruzione di una nave, di un aereo, di una centrale nucleare) le cui relazioni possono essere definite in modo preciso e deterministico o in termini probabilistici (per esempio, probabilità che un pezzo si rompa entro un certo numero di anni) e un sistema complesso nel quale la presenza di persone che svolgono attività per altre

persone pone di fronte a una incertezza riconducibile alla libertà, alla razionalità, alle emozioni, alle passioni, all'etica, al senso religioso.

Una terza motivazione della estensione dei concetti di management ed economia aziendale alle amministrazioni pubbliche si ricollega al tema delle **relazioni economiche di base**, quella della competizione e quella della collaborazione. Con riferimento al primo concetto, si ricorda che le teorie hanno avuto una evoluzione che ha riguardato la competizione tra prodotti, tra processi, tra aziende, tra gruppi di aziende. Con l'affermarsi dell'economia globale la competizione ha assunto un'altra dimensione, ossia la dimensione tra sistemi paese. Ciò vuol dire che sono determinanti non solo la produttività delle singole imprese, ma anche le «condizioni di contesto» nelle quali esse operano, rappresentate dalla facilità delle comunicazioni, dalla velocità della rete, dai tempi per ottenere autorizzazioni, dai tempi della giustizia, dal sostegno diplomatico nelle missioni economiche, dal costo dell'energia, dalla presenza di incentivi all'innovazione o di copertura di rischi per le imprese che esportano. Queste e altre sono funzioni proprie delle amministrazioni pubbliche, la cui produttività si riflette sull'intero sistema economico e sociale secondo due prospettive. Da un lato contribuisce a migliorare la qualità di vita delle persone (servizi finali a individui, famiglie, aggregazioni sociali), dall'altro fornisce servizi (*input*) per le imprese contribuendo alla loro maggiore o minore competitività. Per raggiungere questi obiettivi occorre soprattutto la capacità di stimolare e ottenere la collaborazione, in quanto una economia e un sistema globale richiedono alle imprese e ai paesi di «competere con se stessi» (per un miglioramento continuo) e di competere per affrontare sistemi sempre più complessi, ma anche di collaborare per un miglioramento generale e condiviso. Amministrazioni pubbliche efficienti sono in grado di dare servizi più rapidi e a minor costo alle imprese, che quindi possono produrre a minor costo beni e servizi da vendere a prezzi inferiori, sia sul mercato interno (con effetti sulla qualità di vita dei cittadini) sia sui mercati globali (competitività del paese). Le conoscenze, competenze e capacità di tipo manageriale ed economico-aziendale si pongono l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e di migliorare il rapporto tra risorse acquisite tramite la tassazione e quantità e qualità dei servizi resi a cittadini, famiglie, imprese, associazioni e istituzioni del terzo settore.

Quest'ultima considerazione introduce la quarta motivazione che sta alla base del volume e che si apre alla **interdisciplinarietà**. Nella storia le decime, le gabelle, le imposizioni ai popoli vinti erano espressione del potere del sovrano. L'economia moderna ha considerato le tasse come remunerazione del «fattore produttivo» Stato, mentre la rendita è considerata la remunerazione della terra, il salario la remunerazione del lavoro, l'interesse la remunerazione del capitale, il profitto la remunerazione dell'imprenditore. In una realtà progredita, i cittadini sono sempre meno disposti a pagare le tasse se non ricevono come contropartita servizi di qualità elevata o almeno soddisfacenti. Inoltre, le imprese richiedono, come controprestazione del prelievo fiscale, politiche e servizi in grado di sostenere la loro competitività a livello globale. Quindi si pone con crescente rilevanza il tema della produttività del settore pubblico in generale, il cui aumento contribuisce anche a mantenere un rapporto sostenibile

tra prelievo fiscale e livelli di spesa, tema che è diventato cruciale con l'adesione del nostro paese all'Unione Europea e all'euro.

I temi della funzionalità, efficacia, efficienza, economicità o sostenibilità economica, assumono un significato più ampio, di carattere politico-sociale. Infatti, una amministrazione non efficiente e che non è in grado di dare i servizi attesi dalla popolazione e dalle imprese concorre alla delegittimazione delle istituzioni pubbliche e della politica, mettendo in crisi il sistema democratico, almeno nella forma sperimentata dai paesi occidentali. Si genera un circolo vizioso secondo cui la delegittimazione della politica determina una delegittimazione delle istituzioni pubbliche e genera resistenze alla tassazione con richieste di riduzione che a sua volta rende più difficile mantenere servizi pubblici di elevata qualità, situazione questa che alimenta la delegittimazione della politica e di tutto ciò che è pubblico. Tuttavia, l'indebolimento delle funzioni di pubblico interesse produce un indebolimento generale del senso di appartenenza a un paese che mette in crisi i sistemi di democrazia, come appare evidente dall'aumento in Europa della percentuale di persone che non esercita più il proprio diritto-dovere di voto. Quindi il tema della funzionalità delle amministrazioni pubbliche si collega anche alla possibilità di mantenere un sistema di equilibrato rapporto tra diritti e doveri dei cittadini, delle famiglie, delle imprese, delle associazioni e istituzioni di terzo settore, in generale dei cosiddetti corpi intermedi della società.

Un'ultima considerazione riguarda le diverse **prospettive disciplinari** con cui può essere analizzato il fenomeno concreto del settore pubblico, delle amministrazioni pubbliche. La prima riguarda l'**estensione del settore pubblico e del settore privato dell'economia**. È un tipico tema relativo al modello di Stato, più o meno interventista nell'economia, e di politica economica. Una seconda prospettiva riguarda l'**analisi delle politiche pubbliche**, intese come sistema di regole che governano l'economia e la società. È una prospettiva che riguarda elementi di potere delle istituzioni pubbliche (diritto costituzionale, amministrativo, dell'economia), sociologici (influenza sui comportamenti di individui e soggetti giuridici), politici (confronti tra partiti, movimenti, coalizioni), sociali (credibilità delle istituzioni pubbliche). Una terza prospettiva riguarda il **funzionamento interno di istituzioni-aziende pubbliche** ed è propria dell'economia aziendale e del management. La quarta prospettiva riguarda le **relazioni tra istituzioni-aziende che fanno parte del settore pubblico**.

Il volume sviluppa in modo diretto e approfondito le ultime due prospettive, ma indirettamente propone dei collegamenti con le prime due. Infatti, la qualità delle politiche e la legittimazione dell'intervento pubblico sono notevolmente condizionati dalla efficacia, efficienza, sostenibilità ed economicità delle singole istituzioni-aziende e delle relazioni che tra esse si pongono. Si fa riferimento all'influsso dei trasferimenti statali alle Regioni e agli Enti locali, alla qualità della collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, al concorso e alle sinergie che si possono creare tra diverse istituzioni-aziende nel garantire diritti (per esempio, all'istruzione, alla salute, all'occupazione ecc.) e a risolvere problemi di interesse generale quali lo sviluppo economico, la tutela dell'ambiente e dei beni storico-culturali, la mobilità ecc. Secondo il modello economico-aziendale e manageriale, l'equilibrio delle singole

istituzioni-aziende è condizione per l'equilibrio generale del sistema; perciò, è molto diverso da altri modelli (per esempio, della politica economica o del diritto) secondo cui l'equilibrio e le norme di sistema sono condizioni tramite cui si perseguono e si impongono equilibri delle singole istituzioni-aziende.

Ringraziamenti

Ringraziamo per il preziosissimo contributo nella revisione del manuale, oltre agli autori e alle autrici, anche Vittoria Baglieri, Michela Bobini, Ludovica Borsoi, Claudio Buongiorno Sottoriva, Ludovico Cavallaro, Gianmario Cinelli, Federica Dalponte, Camilla Falivena, Alessandro Furnari, Laura Giudice, Francesca Guerra, Lavinia Lenzi, Francesca Meda, Marta Micacchi, Agnese Palvarini, Eleonora Perobelli, Francesco Petracca, Luigi Preti, Francesco Vidè e Angelica Zazzera.