

**DAL PASSATO AL FUTURO:
LE CONOSCENZE CARATTERIZZANTI
GLI STUDI AZIENDALI
E DI MANAGEMENT E L'INNOVAZIONE
DELLE TEORIE
SUL SETTORE PUBBLICO**

**lezione magistrale
tenuta dal prof. Elio Borgonovi
il 9 maggio 2016**

**sintesi a cura di Marzio Scheggi
responsabile scientifico
dell'Istituto Health Management
FIRENZE, giugno 2016**

PREMESSA

perché questa sintesi

Nell'ormai lontano marzo 2013 inaugurai la rubrica "letti per voi", finalizzata a mettere a disposizione dei medici, che costituiscono i destinatari elettivi del sito del mio Istituto, professionisti che per motivi non tanto legati all'interesse personale, quanto agli oggettivi limiti di tempo hanno difficoltà a leggere testi non strettamente riferibili alla loro professione, sintesi di pubblicazioni che risultassero di oggettivo interesse nell'area dell'economia e del management.

Intrapresi questa iniziativa rendendo disponibile la sintesi di un volume che era stato da poco pubblicato, e che era allora particolarmente attuale: *Fuori da questa crisi, adesso, di Paul Krugman*. Nonostante le migliori intenzioni, e nonostante l'iniziativa avesse un oggettivo interesse, non sono riuscito a dare quella continuità che era indispensabile affinché essa avesse un senso, e decisi alcuni anni dopo, di togliere quella pagina dal sito.

La settimana scorsa, navigando in rete come pressoché ogni giorno sono solito fare alla ricerca di spunti di riflessione, ho appreso della lezione tenuta il 9 maggio scorso dal prof. Elio Borgonovi agli studenti del corso di economia delle amministrazioni pubbliche, del quale era da decenni docente. Era quella l'ultima lezione di una brillantissima carriera durata 47 anni, durante la quale il prof. Borgonovi, professore ordinario dell'Università Bocconi e presidente del Cergas aveva abbinato all'impegno nella ricerca e nella didattica nell'area dell'economica e del management delle amministrazioni pubbliche l'impegno a promuovere e supportare l'innovazione delle stesse, con progetti di ricerca, formazione, sperimentazione che hanno accompagnato il divenire del nostro Servizio Sanitario Nazionale dal 1978, anno in cui il Cergas Bocconi è stato fondato, fino ad oggi.

Ho scaricato il testo dal sito del Cergas e ne ho iniziato la lettura. Il respiro culturale, scientifico ed umano di quelle pagine ha provocato in me una emozione profonda, e per certi versi una effettiva commozione.

Alcuni passaggi mi hanno fatto rivivere momenti intensi della mia storia professionale, legati al mio ruolo di responsabile scientifico di un progetto che era per quegli anni (1987 – 1990) una incredibile sfida: sperimentare il budget quale strumento di gestione nelle unità sanitarie locali, ancora enti pubblici dalla indefinita personalità giuridica e che avevano la contabilità finanziaria quale strumento di controllo della spesa.

In quell'occasione conobbi il prof. Borgonovi, che chiamai a far parte del comitato scientifico di supporto al progetto e che con il Cergas Bocconi era partner della Regione Emilia Romagna, una delle Regioni che parteciparono a quel progetto multi regionale di sperimentazione. Apprezzai del prof. Borgonovi la chiarezza delle idee, il rigore scientifico e morale, la capacità di interpretare ed orientare il cambiamento che già allora, se pur in maniera embrionale, si coglieva nelle amministrazioni pubbliche: qualità che trovano in questa lezione magistrale una ulteriore sorprendente espressione.

Per tutto questo ho deciso di riprendere l'iniziativa *letti per voi*, pubblicando una sintesi di questa splendida lezione: ho comunicato con una mail il mio proposito al prof. Borgonovi, che con sorprendente immediatezza ha risposto a quella mail rendendosi disponibile ad autorizzare la pubblicazione, dopo averne rivisto ovviamente il testo, come io stesso gli avevo proposto.

Il tema *dal passato al futuro: le conoscenze caratterizzanti gli studi aziendali e di management e l'innovazione delle teorie sul settore pubblico* viene sviluppato secondo un percorso articolato in dieci capitoli:

1. Le ragioni di una crisi profonda e strutturale;
2. Dinamicità delle aziende e discontinuità dell'ambiente nel quale operano;
3. Reinterpretazione delle caratteristiche dell'azienda;
4. Evoluzione del concetto di produzione nelle aziende;
5. Aziende ed evoluzione dei sistemi economici e sociali;
6. Teoria evolutiva dell'amministrazione pubblica;
7. Idee per l'innovazione delle teorie sulle amministrazioni pubbliche;
8. Azioni per favorire l'innovazione;
9. Dagli strumenti alle finalità, dall'azienda all'istituto;
10. Conclusioni

L'obiettivo di questa sintesi è rendere accessibile anche a coloro che non hanno una specifica preparazione di carattere economico aziendale un testo tanto splendido quanto oggettivamente complesso. Ho cercato di conseguire questo obiettivo ripercorrendo in tutte le sue articolazioni logiche il percorso seguito dall'autore per delineare il processo di cambiamento del contesto socio economico in cui operano le aziende e le amministrazioni pubbliche, l'evoluzione della dottrina economico aziendale, ed indicare in questo contesto le innovazioni opportune per rendere le amministrazioni pubbliche capaci di adeguarsi al paradigma efficienza, efficacia, economicità che costituisce l'essenza stessa della dottrina economico aziendale.

Per aiutare il lettore a seguire quel percorso ho evidenziato, dando ad essi un titolo, i paragrafi che costituiscono il logico sviluppo dei capitoli in cui questa lezione si articola, nell'intento di fornire una guida che agevoli la lettura del testo. Questo è stato sempre e comunque riportato integralmente in corsivo, selezionando i passaggi che mi sono parsi particolarmente illuminanti rispetto al messaggio con il quale il prof. Borgonovi, con questa lezione magistrale, ha voluto salutare i suoi studenti e quanti gli sono stati vicini nel suo impegno di docente, ricercatore, consulente di amministrazioni pubbliche rilette in una logica di carattere aziendale (sua è l'idea di quel meraviglioso convegno organizzato a Bologna nel 1985 con il titolo molto espressivo: l'azienda sanità). Un messaggio nel quale trovano conferma scelte valoriali che il prof. Borgonovi ha attuato concretamente in tutta la sua lunga e feconda carriera:

- la priorità della persona rispetto alle tecniche;
- la conseguente esigenza di individuare nella formazione la leva strategica del cambiamento organizzativo;
- l'innovazione come processo continuo di misurazione dei risultati e conseguente riprogettazione degli assetti organizzativi e dei processi produttivi.

1. LE RAGIONI DI UNA CRISI PROFONDA E STRUTTURALE

1.1 progresso e ingiustizia sociale

Nell'evidente intento di collocare il ragionamento oggetto della lezione nel contesto economico e sociale nel quale oggi viviamo l'autore contrappone l'indubitabile progresso che l'umanità ha realizzato soprattutto negli ultimi decenni alle crescenti ingiustizie che si riscontrano anche nelle popolazioni più evolute, e che confinano una proporzione abnorme di esseri umani nella marginalità di condizioni di vita ai limiti della sopravvivenza. Questa contrapposizione che Borgonovi documenta con alcuni dati inquietanti (*le 62 persone più ricche del mondo hanno da sole una ricchezza eguale a quella della metà della popolazione più povera, l'1% della popolazione del mondo detiene il 46% della ricchezza totale*) trova una efficacissima sintesi nella espressione *nell'ultimo quarto di secolo si è consentito a un numero sempre più vasto di persone di esistere, ma si è ridotto il numero delle persone alle quali si è consentito realmente di vivere, che vuol dire possibilità di scegliere liberamente come e per quale scopo valga la pena di esistere.*

1.2 la crisi planetaria: aspetti economici

Il mondo stia vivendo una situazione di crisi profonda e strutturale che, per limitarci agli aspetti economici, possono limitarsi ai seguenti

- *incapacità di uscire dalla crisi sistemica scoppiata nel 2007;*
- *basso tasso di crescita;*
- *rischio di “stagnazione secolare”;*
- *alti e crescenti tassi di disoccupazione soprattutto tra i giovani;*
- *remunerazioni stabili o decrescenti;*
- *incertezze sul futuro dei giovani*

1.3 le ragioni della crisi

Premesso che le ragioni della crisi sintetizzata nel precedente paragrafo sono complesse, tra loro interdipendenti e non separabili nel concreto, l'autore sostiene che quelle che possono essere oggetto di indagine degli studi economico aziendali sono riconducibili alle seguenti:

- *l'indebolimento della cultura economico-aziendale di fronte alla centralità e all'attenzione data, da un lato, alla cultura delle politiche generali del sistema economico, sociale e politico e, dall'altro, al ruolo del singolo individuo*

- *la considerazione della persona come individuo, concetto che pone l'attenzione sui caratteri di propria identità, propri interessi, egoismo più o meno sano e non come soggetto in relazione con altri, concetto che invece pone l'attenzione su identità e interessi condivisi con altri e sul valore dell'altruismo*
- *il progressivo squilibrio nelle tipiche relazioni economiche con una eccessiva accentuazione della competizione concorrenziale*
- *il prevalere del concetto di interesse particolare e dei beni individuali rispetto a quello di interesse generale e del bene comune;*
- *l'illusione che l'economia possa essere governata da "regole impersonali e oggettive" e non sia invece governata da "regole definite da persone, interpretate da persone con i loro comportamenti reali che possono rispondere al principio del potere (imporre la propria volontà) o a quello del servizio (ascoltare le esigenze degli altri)";*
- *nel caso specifico dell'amministrazione pubblica l'uso di vincoli normativi e contabili necessari per promuovere la funzionalità, l'efficienza, ma che: quando sono troppo frequenti, numerosi e tra loro contraddittori (come avviene in Italia) hanno un effetto simile all'abuso di farmaci;*
- *l'inversione nel settore pubblico delle relazioni tra gestione, organizzazione e rilevazione, in quanto si impongono vincoli sui bilanci in pareggio, considerati necessari e sufficienti: l'economia aziendale sostiene che l'equilibrio fisiologico o di lungo periodo dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi è il risultato di un miglioramento della gestione mentre è debole la relazione inversa*

1.4 i limiti dell'approccio del new public management

Particolarmente interessante la riflessione che Borgonovi propone per quanto concerne l'affermarsi, a partire dal 1980, di idee, teorie e politiche secondo le quali il funzionamento delle amministrazioni pubbliche potesse o dovesse conformarsi a quello delle imprese ed ai principi e criteri della razionalità economica (il cosiddetto new public management). Un approccio che ha mostrato dopo effimeri successi il fondamentale limite di non tener conto della specificità delle amministrazioni pubbliche, limite che secondo l'autore è principalmente dovuto alla preminenza data alla razionalità economica, mentre fa parte della natura dell'amministrazione pubblica la ricerca di un equilibrio tra aspetti di razionalità economica, equilibri dei poteri istituzionali, sistemi di rappresentanza e accettabilità sociale dell'azione pubblica.

1.5 l'innovazione delle teorie economiche nel settore pubblico

Tornando al tema centrale della lezione il prof. Borgonovi, dopo aver ricordato che la dottrina economico-aziendale considera l'innovazione del settore pubblico come un processo caratterizzato da due componenti elaborazione di schemi concettuali di analisi e interpretazione della realtà completamente nuovi, rielaborazione di schemi concettuali di analisi e interpretazione del passato applicati a realtà e a fenomeni nuovi, precisa che in questo scritto si fa riferimento prevalentemente alla seconda accezione. Pertanto, esso si collega alle conoscenze caratterizzanti gli studi di economia aziendale e di management (definiti in inglese body of knowledge) e assume una prospettiva dinamica in quanto il presente è solo un momento o un periodo più o meno lungo che collega il passato al futuro.

2. DINAMICITÀ DELLE AZIENDE E DISCONTINUITÀ DELL'AMBIENTE NEL QUALE ESSE OPERANO

2.1 Il concetto di azienda nella dottrina economico aziendale italiana

Prescindendo dalla diversa enfasi che le differenti definizioni di azienda che sono state adottate negli studi di economia aziendale dalla prolusione di Giovanni Zappa all'anno accademico 1926 – 1927 dell'Università Ca' Foscari danno a determinati aspetti, gli elementi che secondo l'autore caratterizzano la dottrina economico aziendale italiana rispetto ad altre culture sono:

- *l'azienda come oggetto di studio e non le singole funzioni nelle quali si articola l'attività amministrativa;*
- *la concezione di istituto economico-sociale, che è ben diversa da quella di impresa come "trasformatore e/o produttore di ricchezza economica;*
- *la precisa identificazione della "strumentalità" dell'attività economica (di azienda) rispetto alle finalità di istituto;*
- *il collegamento strutturale tra aziende che soddisfano direttamente i bisogni e aziende che producono beni e servizi utili a soddisfare i bisogni;*
- *il continuo collegamento con il proprio ambiente, in quanto le aziende sono sistemi aperti il cui equilibrio e la cui capacità di continuare a esistere dipendono non tanto e non solo dall'efficienza interna quanto dalla capacità di seguire (logica reattiva), adeguarsi (logica adattiva) e in parte influenzare (logica proattiva) il cambiamento dell'economia e della società.*

2.2 La rivoluzione 4.0

L'ambiente nel quale vivono le famiglie, le imprese, le amministrazioni pubbliche, le istituzioni e organizzazioni non profit è caratterizzato da fenomeni che si collocano sempre meno su una linea di continuità rispetto al passato (evoluzione) e vanno analizzate sempre più come "discontinuità strutturali", quali: sviluppo accelerato della scienza, strumenti che consentono alle persone di essere sempre connesse tramite reti sempre più potenti, nano tecnologie la cui applicazione si estenderà in moltissimi settori, possibilità di trattare enormi volumi di informazioni (i cosiddetti big data). Vari studiosi definiscono questa era, che è già iniziata ma che avrà accelerazioni nei prossimi anni, come "rivoluzione 4.0".

2.3 la finanziarizzazione e la globalizzazione dell'economia

Nel campo dei processi economici le scelte delle aziende (delle imprese, ma anche delle amministrazioni pubbliche, famiglie, istituzioni organizzazioni non profit) devono tener conto dell'enorme squilibrio che si è creato tra l'economia reale e l'economia finanziaria (si stima un rapporto di 1 a 10 circa), "grande volatilità" dei mercati finanziari, tassi di interesse pari a zero o addirittura negativi, il che penalizza il risparmio reale.

Anche la declinazione della globalizzazione si è ampliata rispetto a quella degli anni '90 del secolo scorso e inizio del nuovo secolo, quando si parlava soprattutto di globalizzazione economica e della finanza mentre ora l'attenzione si è gradualmente spostata sull'impatto sulla società nel suo complesso, sul confronto-incontro-scontro di valori e di civiltà.

2.4 Il dinamismo delle aziende e la priorità della persona

In questo contesto appare di grande valore il concetto di "dinamismo delle aziende". Dinamismo non vuol dire semplicemente sottolineare che le persone, le aziende di ogni tipo, l'economia, la società cambiano, né che il cambiamento avviene in condizioni di incertezza sul futuro, ma che occorre sfuggire alla tentazione di pensare che il funzionamento delle aziende, e nel caso specifico delle amministrazioni pubbliche, possa essere rappresentato e affidato a modelli sempre più sofisticati e a "sistemi intelligenti" in grado di formulare migliaia di scenari per il futuro, di scegliere quello più probabile o plausibile (ricorrendo anche a sofisticate teorie del caos) rispetto alle finalità.

Il dinamismo non è un problema tecnico risolvibile con sofisticatissimi modelli quantitativi, mutuati anche dalla fisica, ma è un modo di interpretare la realtà che pone al centro le persone e la loro vita. Il dinamismo cui si fa riferimento si fonda su una concezione di umanesimo personalistico integrale, elemento portante nel pensiero dei fondatori dell'economia moderna (Adam Smith, Antonio Genovesi, Carlo Cattaneo e molti economisti del XIX secolo) e dell'economia aziendale come ramo dell'economia. Una concezione che non dimentica mai che il funzionamento delle aziende è legato a persone, che la conoscenza non può essere oggettiva ma è di persone su realtà nelle quali operano persone (le aziende), che la conoscenza non è collegata solo alla potenza degli strumenti. Analisi su lunghe serie storiche di risultati delle aziende prese da enormi banche dati,, elaborazioni di miliardi di informazioni in pochi secondi tramite potentissimi sistemi di computer collegati in rete, possono indubbiamente aiutare a cogliere quella che l'economia aziendale ha definito come "uniformità di comportamento". Ma non possono sostituirsi a persone che hanno i fondamenti logici affinati con studi ed esperienza per comprendere a fondo che cosa è una azienda.

3. REINTERPRETAZIONE DELLE CARATTERISTICHE DELL'AZIENDA

3.1 il principio di coordinazione

Uno dei pilastri su cui si fonda la concettualizzazione di azienda è l'esistenza di atti, attività, operazioni, decisioni tra loro coordinate e interdipendenti, ossia che hanno una sequenza temporale o una distribuzione spaziale orientate all'ottenimento di specifici risultati quali la produzione di beni o servizi da cedere tramite scambi sul mercato, il soddisfacimento di bisogni dei componenti di una famiglia, la tutela di diritti e la produzione/erogazione di beni e servizi pubblici o di pubblico interesse nel caso delle amministrazioni pubbliche, il soddisfacimento di bisogni di particolari gruppi di popolazione nel caso di istituzioni/organizzazioni non profit.

3.2 la coordinazione nelle amministrazioni pubbliche

Il principio di coordinazione, nelle sue principali declinazioni (tecnica, economica, strategica) nelle amministrazioni pubbliche è stato ostacolato per due principali ragioni.

La prima è legata alla preminenza del principio di legalità che sta alla base della teoria dell'amministrazione pubblica in senso moderno (M. Weber), secondo la quale l'applicazione delle leggi e in generale delle norme di diritto coincide con il risultato. L'estensione dell'intervento pubblico e la moltiplicazione di leggi, decreti, regolamenti ha definito ambiti di competenze sempre più frammentati rispetto ai risultati finali e ai bisogni di cittadini, famiglie, imprese e istituzioni/organizzazioni non profit.

La seconda è legata al principio di "strumentalità" dell'amministrazione pubblica rispetto agli obiettivi definiti tramite il sistema di rappresentanza (W. Wilson). L'evoluzione della società, che è diventata sempre meno omogenea e sempre più pluralista (aspetto positivo), ha determinato una frammentazione delle rappresentanze politiche che si è tradotta in ambiti di potere separati all'interno delle amministrazioni (aspetto negativo).

L'effetto di questi due fattori, che hanno contribuito a indebolire il carattere di coordinamento, è stato ulteriormente accentuato in molti paesi (tra cui l'Italia) dalla progressiva decadenza dell'etica di molti burocrati e politici (anche se occorre evitare le facili generalizzazioni) e dalla frammentazione degli interessi sociali che hanno rafforzato la logica degli "ambiti di potere" (organizzativo, finanziario, sociale, politico) all'interno dell'amministrazione pubblica, nella quale spesso un ufficio non parla con l'altro o un ente non parla con un altro ente.

3.3 tutto è in ordine ma niente è a posto

Strettamente collegato alla coordinazione è il carattere di ordine inteso come disposizione in cui ad ogni cosa è assegnato un suo posto. In considerazione del fattore di discontinuità richiamato nel paragrafo precedente, questo ordine viene continuamente e sempre più velocemente rimesso in discussione in tutte le aziende. Negli ultimi decenni teorie, metodi e tecniche anche molto "s sofisticate" di management, supportate da potenti strumenti tecnologici hanno fatto prevalere un concetto di ordine di tipo operativo oppure un concetto di ordine di carattere strategico, ossia delle decisioni riguardanti i rapporti con l'esterno. Ciò tuttavia non di rado e sempre più frequentemente è andato a discapito del rispetto di un "ordine delle relazioni tra persone" che è stato subordinato all'ordine delle cose. Si ha la percezione che la possibilità di ricostituire e mantenere un ordine sul piano tecnico operativo ed economico sia correlata negativamente con la capacità di mantenere un ordine nelle relazioni e ancor più un ordine dei valori etici e morali.

Nel modello di azienda dell'economia aziendale la relazione è inversa in quanto l'ordine dei principi etici e morali delle persone consente di generare, sviluppare e mantenere imprese solide perché basate su un ordine delle relazioni tra persone che a sua volta è condizione per un sostenibile e duraturo ordine di carattere economico e tecnico-operativo.

Nelle amministrazioni pubbliche, l'indebolimento di tipo etico morale dei vertici politici e burocratico amministrativi si è tradotto nelle ultime decadi in un indebolimento dell'ordine nelle relazioni tra persone (la logica del potere si è sostituita a quella del servizio) e del mancato ordine di tipo funzionale e operativo. Anche quando si rispettano le leggi, sempre più frequentemente, e non solo in Italia, i cittadini, le famiglie, le imprese, gli altri organismi sociali ed economici si trovano di fronte ad amministrazioni delle quali, si può dire che "tutto è in ordine ma niente è a posto", in quanto i diritti non sono tutelati adeguatamente e i servizi non sono erogati in quantità, qualità e con i tempi desiderati e possibili. Facendo riferimento anche alle problematiche della finanza pubblica spesso si sente dire che "occorre tenere i conti in ordine, è necessario rimettere i conti in ordine, i conti sono ritornati in ordine" ma senza preoccuparsi del fatto che l'economia reale, la società, il livello di occupazione, il livello di qualità di vita delle persone siano "a posto".

3.4 Il principio di unità

Consequenziale ai principi di coordinazione e di ordine è quello di unità di azienda, che è stato e tuttora è oggetto di dibattito tra l'impostazione di economia aziendale e quella di management. Unità intesa nei tre momenti della gestione, organizzazione e rilevazione (secondo l'economia aziendale) o alle diverse funzioni (secondo gli studi di management).

3.5 la visione unitaria nella gestione delle amministrazioni pubbliche

La mancanza o la debolezza di una concezione unitaria dell'amministrazione pubblica è stata anche una delle maggiori cause del fallimento di riforme, inclusa quella del New Public Management, in molti paesi tra cui l'Italia. Infatti si possono citare le politiche di finanziamenti correlati a specifici impieghi; di contenimento dei costi di singole voci di spesa che, non tenendo conto delle relazioni di interdipendenza non di rado hanno determinato costi indiretti superiori ai risparmi ottenuti, oppure hanno causato una caduta del "valore prodotto" per la comunità (quantità, qualità dei servizi) assai superiore al contenimento dei costi.

Il principio di unità della gestione va riferito anche al tempo, in quanto esiste una correlazione tra decisioni, azioni, ricavi e costi (per le imprese), entrate e spese (per le amministrazioni pubbliche), proventi e spese (per le famiglie), raccolta fondi e spese (per le istituzioni/organizzazioni non profit) del passato, dell'anno di cui si misurano questi fenomeni (periodo amministrativo) e anni futuri.

Il tema dell'unitarietà tra diversi settori di attività delle aziende e nel tempo è oggi affrontabile sul piano tecnico e delle informazioni più facilmente rispetto al passato. Tramite le tecnologie è possibile determinare risultati parziali di centinaia o anche migliaia di prodotti delle imprese o di programmi delle amministrazioni pubbliche e, contemporaneamente, visualizzare l'effetto che si ha sull'intera gestione. Per quanto riguarda l'unitarietà del tempo si sottolinea che i moderni sistemi informativi consentono di analizzare il passato, visualizzare il presente e fare previsioni per il futuro anche in pochi minuti o in poche decine di minuti. Quindi il problema dell'unitarietà si pone in termini di modo di pensare, di quello che si può definire la logica o la filosofia con la quale si affrontano i problemi. Sono diverse le decisioni assunte da coloro che ragionano in termini di ottimizzazione di aspetti/obiettivi/resultati parziali e di coloro che invece ragionano in termini di ottimo complessivo. Chi ragiona in termini di ottimi/equilibri parziali spesso causa conflitti all'interno delle istituzioni e dei rapporti con i diversi portatori di interesse. Chi ragiona in termini di ottimo/equilibrio complessivo contribuisce a ridurre i conflitti e a generare forme di collaborazione tra i diversi soggetti interni ed esterni, si può dire contribuisce al "contemperamento" di interessi, aspettative, attese di soggetti diversi. Il principio di unitarietà dell'azienda traduce nel concreto la logica secondo cui il tutto è più importante della parte e il tempo (i processi nei diversi periodi di vita delle aziende) deve prevalere sugli spazi, ossia i settori o i prodotti su cui si ha una responsabilità e gli ambiti del potere organizzativo.

4. EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI PRODUZIONE NELLE AZIENDE

4.1 Il concetto di produzione quale fondamento dell'economia aziendale

Nella sua essenza originaria l'attività economica consiste nel destinare beni presenti in natura, o trasformati dall'attività umana, al soddisfacimento di bisogni. Secondo le teorie di microeconomia sono scelte razionali dal punto di vista economico, quelle che consentono di ottenere beni che hanno una utilità maggiore del sacrificio necessario per ottenerli.

4.2 Dalla produzione economica alla produzione di significati

Oltre alla produzione economica, o proprio per raggiungere una produzione economica positiva, le aziende devono produrre significati, dove al termine significati è attribuito il senso di valore aggiunto per l'acquirente o l'utente.

4.3 La percezione negativa dei risultati delle amministrazioni pubbliche

Con riguardo a questo aspetto le amministrazioni pubbliche soffrono di una rilevante penalizzazione, che va oltre alla situazione reale. Infatti, in Italia, ma anche in altri Paesi, prevale la produzione e la diffusione di "significati negativi", quali la corruzione, la rilevazione di sprechi e inefficienze, i ritardi e le code agli sportelli, l'inadeguata qualità di molti servizi, la mancanza di informazioni al cittadino.

L'immagine e le valutazioni negative, il basso livello di fiducia nei confronti delle amministrazioni pubbliche rilevate da moltissimi sondaggi di opinione sono riconducibili ai seguenti fattori:

- *situazioni di tipo negativo prevalgono su quelle positive, poiché le prime fanno notizia mentre le seconde sono considerate normali e quindi non meritevoli di attenzione;*
- *distorsione quantitativa, poiché un numero limitato di situazioni negative prevalgono sulle migliaia, a volte milioni, di situazioni positive;*
- *non di rado chi si rapporta all'amministrazione pubblica rivendica diritti ma si sottrae ai doveri ;*
- *circolo vizioso che collega la sfera politica a quella dell'amministrazione, in quanto valutazioni negative sulla politica sono traslate all'amministrazione e quelle di scarsa funzionalità dell'amministrazione contribuiscono a diminuire la fiducia nella politica;*

- *asimmetria organizzativa, in quanto politici, dirigenti, semplici dipendenti pubblici che “utilizzano o sfruttano” l’amministrazione per perseguire interessi o privilegi particolari non di rado prevalgono su politici, dirigenti, semplici dipendenti pubblici che fanno il proprio dovere e, a volte, vanno oltre in quanto sopperiscono alle carenze o alle contraddizioni delle leggi, alla mancanza di mezzi finanziari o di altri strumenti;*
- *asimmetria nella cultura dominante, poiché mentre in un certo periodo storico (quello del consolidamento del welfare state) prevaleva la cultura del “pubblico è bello” mentre il “privato va regolamentato perché guidato solo dal profitto”, oggi prevale la cultura del “pubblico è brutto perché inefficiente” mentre il “privato va sostenuto perché efficiente e motore di sviluppo”.*

4.4 l’esigenza di tornare ad una logica di valori

Oggi le riforme del settore pubblico sono finalizzate all’introduzione di strumenti idonei a recuperare efficienza, funzionalità, qualità dei servizi, equilibrio economico. Interventi necessari, con linguaggio matematico si potrebbe dire condizione necessaria ma non sufficiente, che sottovalutano la riforma strutturale più profonda: il fatto che il rinnovamento dovrebbe passare soprattutto attraverso la rottura del circolo vizioso, che produce significati negativi, per ritornare a una amministrazione che, producendo significati positivi (il senso dell’interesse generale e del bene comune) sia in grado di sprigionare e valorizzare le energie positive di tanti politici, dirigenti, dipendenti pubblici che svolgono le loro funzioni con passione, dedizione, professionalità, spesso non riconosciute e non premiate.

5. AZIENDE ED EVOLUZIONE DEI SISTEMI ECONOMICI E SOCIALI

5.1 Collaborazione e competizione nella dottrina economico aziendale

La dottrina economico-aziendale si fonda su un concetto di economia governata da due principi che dovrebbero essere tra loro complementari e sinergici: collaborazione e competizione. Collaborazione significa che soggetti e interessi diversi concorrono nel perseguire finalità comuni, nella convinzione che l'interesse di tutti consente di perseguire nel modo migliore l'interesse di ognuno. Competizione significa tensione al miglioramento, capacità di confrontarsi con problemi nuovi che richiedono soluzioni diverse dal passato.

La correlazione che la dottrina economica ha dimostrato esistere tra collaborazione, competizione, caratteristiche politiche ed economiche e generazione di valore è efficacemente sintetizzata dal prof. Borgonovi nel quadro sinottico di seguito riprodotto.

	COLLABORAZIONE		
GENERAZIONE DI VALORE VIRTUALE	CONTESTI CON POTERE POLITICO CONCENTRATO O IN SISTEMI CON OLIGOPOLIO COLLUSIVO (stati autoritari)	ECONOMIA SOCIALE E DI MERCATO (Germania e Paesi del Nord Europa)	GENERAZIONE DI VALORE REALE
	SISTEMI DI LIBERO MERCATO NON REGOLATO (MERCATI IPERCOMPETITIVI, NON TRASPARENTI) (paesi emergenti con amministrazioni pubbliche deboli)	MERCATI TRASPARENTI E REGOLATI	
	COMPETIZIONE		

6. TEORIA EVOLUTIVA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

6.1 Ruolo delle amministrazioni pubbliche e sistema politico istituzionale

Partendo dalla constatazione del fatto che *Il ruolo delle amministrazioni pubbliche è strettamente collegato al modello di sistema politico istituzionale nel quale si inserisce* il prof Borgonovi delinea in questo capitolo una stimolante correlazione tra modello del sistema politico istituzionale e ruolo delle amministrazioni pubbliche, e conclude affermando che

Nei paesi e nei periodi storici nei quali il modello di welfare state si è esteso alla produzione/erogazione di servizi, il ruolo delle amministrazioni pubbliche è diventato più complesso in quanto si tratta di aziende che hanno tre poli di riferimento: il sistema delle leggi, il sistema politico istituzionale e il sistema dei cittadini, famiglie, imprese, istituzioni organizzazioni non profit che non si limitano a richiedere il rispetto di diritti formali ma esprimono una domanda di qualità. In questa fase è stata legittimata l'applicazione della logica e del modello aziendale anche alle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, nel nostro Paese come in tanti altri è stato difficile mantenere l'equilibrio rispetto ai tre poli di riferimento e l'amministrazione pubblica è diventata frenante soprattutto con riferimento sia al sistema di rappresentanza politica, sia della domanda di servizi. L'applicazione formale delle leggi ha reso difficile la produzione ed erogazione di servizi di qualità e la corretta applicazione degli indirizzi politici. Essa è stata una delle concause della progressiva perdita di credibilità dei tradizionali sistemi di rappresentanza politica (partiti tradizionali), è diventata sempre più inadeguata sul piano della sostenibilità economica (crisi della finanza pubblica in molti Paesi) e ha favorito l'affermarsi di politiche (più o meno riuscite) di ridimensionamento dell'intervento pubblico e di esternalizzazione/ privatizzazione dei servizi.

Di fronte a questa crisi si ritiene che il rinnovamento delle teorie sulle amministrazioni pubbliche e in generale sul settore pubblico debba passare attraverso il superamento delle contrapposizioni che hanno caratterizzato il secolo scorso, quali pubblico-privato, regole del mercato-regole delle scelte pubbliche, efficienza-equità, razionalità economica-ricerca del consenso politico, legalità-economicità, interesse pubblico-interesse privato, interesse generale-interesse particolare, collaborazione-competizione.

7. IDEE PER L'INNOVAZIONE DELLE TEORIE SULLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, SUL SETTORE PUBBLICO, SUL PUBLIC MANAGEMENT

7.1 Coinvolgimento, co-produzione, confronto, condivisione

Un coinvolgimento diretto degli utenti finali dei servizi che l'amministrazione pubblica produce ed eroga è indicato dal prof Borgonovi quale approccio ineludibile per avvicinare i servizi ai cittadini. Si legge infatti all'inizio di questo capitolo:

Per favorire una ulteriore evoluzione positiva, un primo intervento consiste nel ridurre drasticamente il ruolo di intermediazione dell'amministrazione pubblica tra raccolta di risorse finanziarie ed erogazione dei servizi. Ciò significa attuare interventi di coinvolgimento di cittadini, famiglie, imprese, istituzioni, organizzazioni non profit, nei processi di analisi dei bisogni, individuazione delle modalità attraverso cui è possibile il loro soddisfacimento, erogazione dei servizi, valutazione dei risultati. Poiché è difficile definire e misurare il valore pubblico, la strada da seguire è quella di far percepire il valore pubblico. In questa direzione si muove il filone teorico della co-produzione applicato da molte imprese di servizi. Nel caso dell'amministrazione, questo concetto deve essere inteso non come semplice produzione congiunta e nemmeno come semplice partnership pubblico-privato (che comunque rappresenta una positiva e interessante evoluzione), ma come capacità di ascolto, coinvolgimento, confronto, condivisione (dei problemi e delle soluzioni).

Dopo aver ricordato che *le teorie sulle lobby indicano che gruppi molto piccoli con interessi specifici e ben definiti, sono in grado di esercitare una pressione enormemente superiore alla maggioranza di cittadini che hanno interessi diversificati* l'autore schematizza il processo di produzione ed erogazione dei servizi pubblici in tre fasi conseguenti:

- la politica, gli organi eletti hanno la responsabilità e il potere di interpretare i bisogni delle comunità rappresentate, di trovare mediazioni tra esigenze diverse e a volte contrapposte, di definire le priorità, e stabilire gli obiettivi per l'amministrazione;
- l'amministrazione (esercitata da burocrati, dirigenti, dipendenti pubblici) ha la responsabilità, le competenze e il potere di organizzare le attività idonee a raggiungere gli obiettivi;
- la comunità nelle sue diverse componenti ottiene i servizi e la tutela dei propri diritti con modalità che dipendono dalla correttezza dei due precedenti passaggi,

Dopo aver rilevato che *Questo circuito è diventato strutturalmente inadeguato in una realtà nella quale l'ambiente economico e sociale cambia rapidamente, mentre le leggi, le procedure formali, i processi amministrativi cambiano in modo lento. Esso inoltre è stato inquinato, in misura più o meno rilevante in diversi Paesi e in diverse aree del Paese, da fenomeni quali scarsa preparazione allo svolgimento della propria funzione degli amministratori di carica elettiva, subordinazione delle scelte politiche a gruppi di pressione (lobby) economici e sociali esterni, comportamenti clientelari, prevalenza dell'interesse di partiti o personali sull'interesse generale, infiltrazioni malavitose o da incompetenza, scarsa preparazione, deresponsabilizzazione, scarso senso delle istituzioni e del dovere di burocrati, dirigenti, dipendenti pubblici* il prof Borgonovi sostiene che *La riduzione (l'eliminazione è una utopia) degli effetti perversi di questo circuito può essere ottenuta teorizzando la duplice relazione con l'ambiente e l'interdipendenza bilanciata tra politica e amministrazione.*

I due argomenti sono analizzati in termini non teorici ma esemplificando come queste relazioni possono concretamente portare al superamento dei limiti precedentemente indicati.

7.2 Il principio della duplice relazione con l'ambiente

Il principio della duplice relazione si può concretizzare con l'aumento della autonomia funzionale di gestione delle risorse da parte dell'amministrazione, la semplificazione e riduzione delle procedure dei controlli formali la cui moltiplicazione negli ultimi decenni ha prodotto solo altre occasioni di inquinamento con danni per la collettività, l'introduzione di sistemi di responsabilizzazione, monitoraggio e controllo sui risultati.

Il timore che *l'autonomia funzionale dell'amministrazione pubblica comporti il rischio di una discrezionalità soggettiva e incontrollata* è a giudizio dell'autore infondato per una serie di considerazioni:

- il rispetto di norme spesso e sempre più frequentemente obsolete garantisce la legalità formale ma non sempre la legalità sostanziale e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e con riguardo al soddisfacimento dei propri bisogni reali;
- in una realtà dinamica funzionalità, efficacia, efficienza, economicità e anche equità non si perseguono con la riduzione dell'autonomia di persone, ma con l'aumento di autonomia collegata a responsabilizzazione e a tempestive verifiche sui risultati;

- il controllo diretto da parte dei cittadini sui servizi è più efficace di qualsiasi controllo formale, perché è continuo e tempestivo, mentre i secondi sono saltuari e spesso sono possibili in tempi lunghi;
- l'insoddisfazione dei cittadini in caso di una amministrazione inefficiente si traduce più rapidamente nella caduta di consenso politico che non è più legato a ideologie stabili come in passato;
- il coinvolgimento diretto dei cittadini nel definire ciò che serve, gli obiettivi per l'amministrazione e le priorità riduce le occasioni e la possibilità per i politici di esercitare il potere per fini particolari e può favorire la selezione di politici motivati dalla sana passione, dall'interesse per il bene comune, dal senso di responsabilità civile.

7.3 L'interdipendenza bilanciata tra politica e amministrazione

Il processo attraverso il quale si passa dalla individuazione delle priorità e degli obiettivi che devono essere raggiunti in una logica di compatibilità con le risorse disponibili comporta una dialettica non sempre semplice tra potere politico e gestione amministrativa. Le difficoltà di questo rapporto tra politica e amministrazione sono evidenziate nello scritto in modo molto efficace: *La politica (gli amministratori eletti) spesso attribuisce a vincoli burocratici l'impossibilità di rispondere alle esigenze della popolazione, mentre i burocrati, i dirigenti, i dipendenti pubblici attribuiscono questa incapacità alle interferenze politiche o alla rigidità delle norme. Il superamento di questo empasse avviene sempre più frequentemente con soluzioni che aggiungono confusione a confusione, opacità e complicazioni amministrative a opacità e complicazioni amministrative, oppure con interventi della politica che modificano le leggi con modalità discutibili sul piano istituzionale come sono, ad esempio, l'eccesso di decreti legge, decreti legislativi, leggi delega, decreti attuativi a livello statale e analoghi interventi a livello regionale e locale.*

Il bilanciamento di questi due componenti del sistema, ed il superamento delle lentezze decisionali e della incapacità del sistema di dare risposte adeguate ai bisogni della popolazione richiede, secondo l'autore, una revisione complessiva del sistema di governance secondo linee direttrici che sono ricondotte dall'autore alle seguenti:

- riduzione del carico decisionale degli organi politici (che è anche fonte di potere difficilmente controllabile);
- riconoscimento del contenuto decisionale (e non meramente esecutivo) del livello dell'amministrazione, il che significa riconoscere l'autonomia e la responsabilità dell'azienda;

- bilanciamento tra i due livelli decisionali che convergono nella definizione di obiettivi concreti e fattibili che evitano l'eccesso di effetto-annuncio tipico della politica (le tipiche promesse elettorali) e l'eccesso di deresponsabilizzazione di burocrati, manager e dipendenti pubblici (che attribuiscono a vincoli formali l'impossibilità di risolvere problemi);
- drastica semplificazione normativa e delle procedure amministrative che si è dimostrata essere fonte di potere non trasparente: non è casuale il fatto che le amministrazioni con elevata funzionalità sono quelle di Paesi di common law o comunque con un numero assai limitato di leggi e procedure e con codici (per esempio quello degli appalti, dell'impiego pubblico) di piccole dimensioni.

Torna anche a questo proposito un tema caro all'autore: l'autonomia decisionale e la responsabilizzazione sui risultati, contrapposte ad una logica meramente esecutiva e fortemente regolata da leggi e regolamenti che sono troppo spesso letteralmente invasivi, ma torna anche il richiamo ricorrente negli scritti del prof. Borgonovi all'esigenza di far scaturire il cambiamento organizzativo dal cambiamento della cultura diffusa, dalla riscoperta di valori sui quali troppo spesso prevalgono interessi particolari o visioni di breve periodo. Questi richiami si trovano nell'analisi degli effetti positivi che una revisione del sistema di governance quale quella proposta avrebbe su molteplici aspetti. A questo riguardo l'autore precisa: *La revisione del sistema di governance lungo le linee indicate è la premessa per perseguire il miglioramento anche con riguardo ad altri aspetti. Innanzitutto la possibilità di contribuire alla migliore selezione della "classe politica", in quanto vi sarebbe meno spazio per coloro che intendono questa posizione come occupazione del potere. Inoltre, la semplificazione amministrativa, ridurrebbe anche il rischio per i politici di incorrere in illegalità di tipo formale che possono essere sanzionati con interventi della magistratura.*

Per quanto concerne in particolare gli effetti positivi dell'adozione del modello della duplice relazione con l'ambiente esterno e di interdipendenza bilanciata l'autore indica *una evoluzione della funzione politica verso quella che comunemente viene definita "alta politica"* precisando peraltro che:

- *In primo luogo una società nella quale prevale la cultura secondo cui "ciò che è pubblico è di tutti" è in grado di selezionare meglio la propria classe politica rispetto a una società nella quale prevale la cultura secondo cui "ciò che è pubblico è di nessuno, deve essere responsabilità di altri, non è affare mio".*

- *In secondo luogo una maggiore autonomia dell'amministrazione pubblica consentirebbe di diffondere comportamenti innovativi e imprenditoriali intesi come ricerca di nuove soluzioni per i problemi delle comunità di riferimento. L'innovazione che caratterizza la società deve poter entrare anche come cultura, orientamento, atteggiamento dell'amministrazione pubblica, come è entrata nella cultura, orientamento, atteggiamento delle aziende private caratterizzate da buona funzionalità e che si sono sviluppate invece di essere travolte dalla concorrenza e dalla mancata risposta alle aspettative dei consumatori.*
- *In terzo luogo, la più chiara esplicitazione della dimensione aziendale rispetto a quella di istituto consentirebbe un migliore orientamento degli obiettivi alle prospettive di lungo periodo, rispetto agli orientamenti di breve periodo che vengono attribuiti ai politici influenzati dall'esigenza di consenso elettorale.*

7.4 L'imprenditorialità delle amministrazioni pubbliche

Nel processo di riordino del servizio sanitario nazionale avviato dalla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 e progressivamente realizzato con successivi decreti legislativi attuativi il decreto legislativo 502 del 30 dicembre 1992 è stato oggetto di molteplici revisioni. Una in particolare preme qui richiamare per l'attinenza col tema proposto dal prof. Borgonovi in questo passaggio del suo scritto. Il comma 1 dell'articolo 3 del decreto legislativo 502 nella sua formulazione originaria disponeva che *L'unità sanitaria locale è azienda e si configura come ente strumentale della regione, dotato di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, fermo restando il diritto-dovere degli organi rappresentativi di esprimere il bisogno socio-sanitario delle comunità locali.* Questa formulazione è stata modificata dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 sostituendola con la seguente: *In funzione del perseguimento dei loro fini istituzionali, le unità sanitarie locali si costituiscono in aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale.*

Quasi venti anni or sono, con quella che generalmente è indicata come riforma ter (o riforma Bindi, allora ministro della sanità), si introduceva un concetto non scontato, ma denso di significati, che il prof. Borgonovi precisa nel suo scritto con uno specifico approfondimento sulla imprenditorialità e sulla relazione tra imprenditorialità e managerialità.

7.5 Imprenditorialità e managerialità

L'evoluzione verso il modello di duplice relazione e interdipendenza bilanciata può favorire anche la diffusione nell'ambito dell'amministrazione della cultura dell'imprenditorialità. Date le sue origini, il concetto di imprenditorialità è stato legato al concetto di impresa, di azienda che opera sul mercato con premienti obiettivi e finalità di carattere economico (in genere semplificati dal concetto di profitto declinato in tantissimi modi). Perciò sembrerebbe che parlare di imprenditorialità nelle amministrazioni pubbliche sia una contraddizione. Non è così perché se si riflette sulla sua natura originaria, imprenditorialità significa:

- *capacità di comprendere i bisogni insoddisfatti, che possono essere quelli dei clienti per le imprese che operano sul mercato e dei cittadini, famiglie, imprese, organizzazioni non profit per le amministrazioni pubbliche;*
- *conoscenze per anticipare i bisogni futuri, di breve o di lungo periodo;*
- *competenze per combinare in modo efficiente i fattori produttivi per rispondere nel migliore dei modi alle esigenze attuali e future;*
- *assunzione del rischio, che per le imprese private riguarda la sopravvivenza di tipo economico (rischio di bassa redditività o di fallimento) e che per le amministrazioni pubbliche può essere correlato alla caduta di credibilità, prestigio, fiducia;*
- *comprensione dei processi di cambiamento ai quali ci si può adattare con tempestività o che si possono governare in modo attivo.*

Nel quadro precedentemente tracciato di bilanciamento tra politica ed amministrazione pubblica si colloca il rapporto tra imprenditorialità e managerialità, che l'autore chiarisce precisando: *Teorie semplicistiche del passato hanno collegato l'imprenditorialità alla funzione degli amministratori di carica politica e la managerialità alla funzione di burocrati e dirigenti. Coerentemente con teorie più recenti di imprenditorialità diffusa, applicata anche nelle imprese, si può dire che nelle amministrazioni pubbliche oggi è necessaria una maggiore dose di imprenditorialità sia per qualificare l'alta politica sia per qualificare una amministrazione aperta all'innovazione. Occorre imprenditorialità per capire, anticipare, governare il cambiamento e managerialità per gestire in modo efficace, efficiente, economicamente sostenibile le attività correnti.*

8. AZIONI PER FAVORIRE L'INNOVAZIONE

Dopo aver delineato nei capitoli precedenti le direttrici portanti dell'evoluzione delle amministrazioni pubbliche nel quadro più generale del cambiamento del contesto socio economico ed al contempo delle teorie interpretative economico aziendali, e dopo avere dimostrato che un cambiamento profondo delle amministrazioni pubbliche è condizione ineludibile di sopravvivenza dello Stato, l'autore sintetizza in questo capitolo convinzioni consolidate che hanno caratterizzato il suo pluri decennale impegno di ricercatore, docente e consulente a supporto del cambiamento della pubblica amministrazione.

Con la concretezza e la lucidità che hanno sempre caratterizzato il suo modo di interpretare il proprio ruolo l'autore indica una serie di azioni che devono essere intraprese per concretizzare questo cambiamento, sottolineando quale irrinunciabile premessa l'esigenza che ciascuno con onestà intellettuale rimetta in discussione se stesso: *La prima condizione è di carattere culturale, se non etico-morale. Ognuno deve abbandonare il pensiero secondo cui "sono altri che devono cambiare". Il cambiamento è un processo che deve partire e coinvolgere ogni persona che, nell'esercizio delle proprie funzioni (più meno elevate e di potere più o meno ampio) rimette in discussione il proprio comportamento e il proprio rapporto con altre persone nell'ambito delle aziende e delle istituzioni.*

Posta questa fondamentale premessa le azioni concrete che l'autore ritiene indispensabili per produrre i risultati sperati sono così sintetizzate:

8.1 Investire nella formazione

La prima azione per promuovere, favorire, sostenere il rinnovamento è quella di investire in formazione a tutti i livelli, per diffondere un diverso atteggiamento nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Le imprese si sono sviluppate nel XX secolo, poiché vi sono stati forti investimenti nella formazione e nello sviluppo della cultura di imprenditorialità e di management, mentre, con riguardo all'amministrazione pubblica, la formazione relativa al settore pubblico, in quasi tutti i paesi del mondo, ha riguardato gli aspetti della politica (scienza della politica e sociologia), del diritto, delle politiche macroeconomiche, delle tecnologie nei diversi settori di attività, ma in modo marginale i contenuti di tipo aziendale-manageriale.

8.2 promuovere la trasparenza

Una seconda azione consiste nel promuovere e attuare una trasparenza reale ed effettiva. Essa non deve essere intesa come oggi è intesa in Italia e in molti altri paesi, nel senso che tutte le informazioni sulla amministrazione pubblica, sul suo funzionamento interno devono essere disponibili. Trasparenza significa rendere disponibili a diversi soggetti interni ed esterni informazioni che consentono di svolgere in modo appropriato le rispettive funzioni. Un modo per non essere trasparenti è quello di non dare nessuna informazione. L'altro modo è quello di dare tantissime informazioni non organizzate, che rende quasi impossibile trovare le informazioni utili.

8.3 dare concretezza al principio della semplificazione

La terza azione consiste nel dare concretezza al sempre conclamato principio della semplificazione e dello snellimento delle procedure amministrative. Ciò può avvenire introducendo un criterio di legal-law compact. Mentre il fiscal compact, introdotto in Costituzione a seguito di accordi europei, impone il vincolo di non superamento di alcuni parametri (per esempio il 3% di deficit rispetto al PIL o ad altri obiettivi concordati), il legal-law compact consiste nell'imporre una regola secondo cui quando si approva una nuova legge o (articolo di legge) occorre indicare un certo numero di leggi (o articoli di leggi) da cancellare. Se, per esempio, si prevedesse un rapporto 1:20 o 1:50, si avrebbe la ragionevole speranza di ottenere in tempi brevi una drastica riduzione delle circa 160.000 leggi che regolano l'amministrazione pubblica italiana.

8.4 garantire continuità alle assunzioni di giovani

Un quarto intervento consiste nel garantire una continuità di assunzioni di giovani nelle amministrazioni pubbliche, il che garantirebbe l'introduzione di conoscenze, idee, comportamenti, atteggiamenti innovativi. Purtroppo negli ultimi anni l'applicazione delle regole del fiscal compact ha impedito all'Italia di garantire questo flusso graduale. L'inserimento con forme di precariato e con discontinuità impedisce la diffusione dell'innovazione. Un flusso continuo invece può garantire quella che recenti studi qualificano come "alleanza intergenerazionale", nel senso che persone più anziane sono portatrici di conoscenze basate sull'esperienza (con aspetti positivi e negativi), mentre le persone più giovani garantiscono conoscenze diverse e, perciò, sfidanti. L'amministrazione tradizionale è caratterizzata da una omogeneizzazione su forme tradizionali di gestione, organizzazione e rilevazione che costituisce una barriera negativa, spesso insuperabile, nei confronti dell'innovazione.

8.5 Introdurre in modo diffuso sistemi di valutazione

Un quinto intervento consiste nell'introduzione in modo esteso di sistemi di valutazione a tutti i livelli. Valutazioni consolidate nella cultura aziendale di management (di appropriatezza, di qualità dei servizi, di efficienza dei processi, di costi, di rapporti qualità-costo o benefici costi, di soddisfazione degli utenti dei servizi) ma anche valutazioni innovative quali possono essere quelle di impatto delle politiche pubbliche., le logiche del loro comportamento.

8.6 specificare la logica del principio di valutazione

Un sesto intervento consiste nella specificazione della logica del principio di valutazione. Occorre introdurre, rafforzare e diffondere anche nelle amministrazioni pubbliche i metodi e i sistemi di valutazione del merito ai fini di progressione economica e di carriera. Sono note anche nel mondo delle imprese private le difficoltà ad adottare sistemi equilibrati di valutazione del merito, che non è mai oggettiva ma è collegata alle strategie delle aziende. Tuttavia, non sono più sostenibili amministrazioni pubbliche nelle quali sia presente un appiattimento delle remunerazioni, le progressioni di carriera legate all'anzianità, un concetto di merito e di professionalità legato alla conoscenza di leggi, regolamenti, procedure, tecnologie. Occorre distinguere il merito legato a competenze tecnico-specialistiche e quello legato a competenze gestionali, organizzative, manageriali.

8.7 rafforzare la comunicazione

Un settimo intervento consiste nel rafforzare la comunicazione a tutti i livelli. Molti sostengono che nel mondo dell'informazione e dei social media è più importante comunicare che non fare. Personalmente non condivido questa affermazione, ma riconosco che essa ha indubbiamente un solido fondamento nell'esperienza di tutti i giorni. Nel lungo periodo è sicuramente più importante fare bene, fare le cose giusto nel modo giusto, ma nel breve periodo appare più efficace comunicare bene, nel modo giusto, in tempo reale. Poiché il tempo lungo è una successione di tempi brevi, occorre trovare un bilanciamento, quindi anche l'amministrazione oltre a fare le cose giuste nel modo giusto, a rinnovarsi, deve imparare a comunicare bene, tempestivamente, nel modo più opportuno ed efficace e, soprattutto, deve dedicare risorse a questa attività. In mancanza di una attenta comunicazione difficilmente sarà possibile superare l'asimmetria di valutazione che riguarda l'amministrazione pubblica segnalata nel paragrafo precedente.

8.8 entrare nel mondo dei big data

Un ottavo intervento consiste nell'entrare nel mondo dei big data. L'amministrazione pubblica è detentore e produttore di un numero rilevante di dati riguardanti i cittadini, le famiglie, le imprese, le organizzazioni non profit, le infrastrutture materiali e immateriali di ogni tipo, l'utilizzo dei servizi pubblici. Tuttavia, mentre le imprese e soggetti privati si stanno dotando di strumenti per "estrarre" dai big data le informazioni utili per le proprie attività, le amministrazioni pubbliche appaiono in grave ritardo rispetto alla loro capacità di diventare utilizzatori delle proprie informazioni e di quelle prodotti da altri soggetti ai fini del proprio miglioramento. Per entrare nel mondo dei big data non sono sufficienti le tecnologie, è necessario rafforzare la capacità di discernimento.

L'importanza di trarre dai dati disponibili indicazioni utili ad orientare azioni e comportamenti delle amministrazioni pubbliche è esemplificata dall'autore con una illuminante storia fantastica, ottenuta adattando alle amministrazioni pubbliche *un mito un mito presente negli studi sulla rivoluzione industriale 4.0. Esso preconizza che la fabbrica del futuro sarà gestita da una persona e un cane. La persona ha il compito di dar da mangiare al cane, il cane ha il compito di evitare che l'uomo si avvicini al sistema di robot che gestiscono la fabbrica, caricano i prodotti su mezzi automatizzati che, a loro volta, con sistemi di guida automatica li portano in negozi dove altri robot li scaricano e li mettono sugli scaffali, dove i consumatori potranno prenderli pagando con carta di credito presso casse automatizzate. L'amministrazione pubblica del futuro, data la sua maggiore complessità, potrebbe essere gestita da tre persone e due cani. La prima (il politico) ordina alla seconda di dare da mangiare ai due cani. La seconda (il burocrate o l'eurocrate) dice che non è possibile perché le leggi o le regole del global compact lo vietano o comunque sono confuse. La terza (un volontario) dà da mangiare ai due cani. Il primo cane impedisce al politico di parlare ai cittadini, che si arrangiano benissimo da soli, mentre il secondo cane impedisce al burocrate/eurocrate di avvicinarsi al sistema di robot o delle intelligenze artificiali che presidiano l'erogazione dei servizi e l'equilibrio dei bilanci. La popolazione è riconoscente nei confronti del volontario che ha impedito ai primi due di combinare guai.*

9. DAGLI STRUMENTI ALLE FINALITÀ, DALL'AZIENDA ALL'ISTITUTO

In questo capitolo l'autore ripropone l'esigenza di privilegiare i valori rispetto agli strumenti, i fini rispetto ai mezzi, ed indica una serie di azioni necessarie per riallineare la gestione delle amministrazioni pubbliche rispetto a questa logica, che torva peraltro riscontro, secondo l'autore, nell'evoluzione stessa delle teorie di economia aziendale e di management.

9.1 La priorità dei fini rispetto alle tecniche di gestione

Poiché il ripensamento degli studi e delle teorie di management va nella direzione del passaggio da "fare le cose nel modo giusto, più appropriato, più efficiente, più razionale" a "fare le cose giuste, nel modo giusto, più appropriato, più efficiente, più razionale", anche per gli studi di economia aziendale e di management applicati al settore pubblico, alle amministrazioni pubbliche, al management pubblico, è venuto il tempo di ritornare all'origine partendo dai fini di istituto.

9.2 Il coinvolgimento dei gruppi sociali opposto al decisionismo oligarchico

Contribuire all'affermazione di sistemi politico-istituzionali nei quali possa esprimersi ed essere valorizzata l'identità delle singole persone o di gruppi sociali in un contesto di garanzia delle libertà, dei diritti umani, civili, sociali, economici, nel mutuo rispetto e nella tolleranza. Questa definizione, che ad una prima lettura può apparire ampia, vaga ed eccessivamente generica cerca di ricondurre a una visione unitaria elementi presenti nell'evoluzione della dottrina aziendale e di management. Innanzitutto, con il verbo contribuire si intende sottolineare che in una realtà complessa ogni persona, ogni gruppo sociale, ogni gruppo professionale, ogni disciplina, ogni teoria, può e deve partecipare al miglioramento senza pensare di essere determinante in termini assoluti.

9.3 Dal coinvolgimento alla condivisione

In secondo luogo con il richiamo all'affermazione di sistemi politico-istituzionali si intende sottolineare l'esigenza che i valori delle persone o dei gruppi sociali devono essere esplicitati in regole che tutti rispettano, non perché imposte ma perché sono largamente condivise. Nei paesi con sistemi autoritari si tratta di promuovere l'evoluzione verso forme di democrazia rappresentativa, che non significa necessariamente trasferire o copiare le forme di democrazia sperimentate in Europa e nel mondo occidentale.

9.4 Dall'ethos burocratico all'ethos democratico all'ethos inclusivo

Nei paesi caratterizzati da forme di “democrazia rappresentativa” si tratta di promuovere il passaggio a forme di “democrazia partecipativa o sostanziale”, consentita anche dalle nuove tecnologie. In questa logica si muovono movimenti di vario tipo che propongono il rinnovamento della politica e nuove forme di trasparenza e accountability nei confronti della società cosiddetta civile. Questa evoluzione richiede il passaggio da un ethos burocratico (quello richiesto dal modello Wilson-Weber) all'ethos democratico (quello delle democrazie rappresentative), all'ethos inclusivo (quello delle democrazie partecipative).

9.5 La valorizzazione delle potenzialità individuali

Oggi si parla di tantissimi sprechi, ma si dimentica che il più grande spreco è dato dalla mancata valorizzazione delle capacità manuali, intellettuali, relazionali e di empatia e dalla sistematica distruzione delle motivazioni di tutte quelle persone che non sono messe in condizioni di esprimere e sprigionare le enormi energie che ognuna di esse ha. Lo spreco è enorme anche perché le capacità e le motivazioni delle persone sono la più grande fonte di energia rinnovabile a disposizione del pianeta. Deve diventare componente delle finalità di ogni azienda la valorizzazione delle potenzialità di decine, centinaia, migliaia, centinaia di migliaia di persone tramite l'impegno a creare occupazione e a garantire ambienti di lavoro fisicamente, psicologicamente, socialmente e non solo economicamente sostenibili, ma è indubbio che le amministrazioni pubbliche hanno al riguardo una responsabilità maggiore in quanto dotate di funzioni e poteri sovra-ordinati a soggetti privati.

10. CONCLUSIONI

I contenuti di questo capitolo trascendono di gran lunga la dimensione teorico dottrinale che caratterizza molti passaggi dei capitoli precedenti, per assurgere a contenuti valoriali che vanno dritti al cuore prima che alla mente del lettore, e gli fanno cogliere quell'anelito di infinito che è proprio dei grandi autori. Qui più che altrove è stato per me arduo selezionare i passaggi più significativi, ma credo tra tutti sia inarrivabile l'ultima pagina di questa lezione magistrale, quella che ho indicato come ultima dedica.

In quelle parole è evidente il richiamo al messaggio contenuto nelle pagine immediatamente precedenti, laddove si richiamano alcuni dei concetti fondamentali che permeano l'intero testo: la priorità della persona umana e dei valori che essa porta in sé, il cambiamento dell'individuo come premessa ineludibile per un cambiamento dell'istituzione nella quale esso opera che sia vera e profonda innovazione.

Quelle parole sono lo specchio dei valori che come richiamato in premessa ho sempre riconosciuto nel prof. Borgonovi, al quale credo tanti siano debitori di ciò che sono e sono diventati grazie al suo insegnamento, alla sua testimonianza concreta di coerenza e di rigore morale.

10.1 le ragioni del decadimento delle civiltà

Gandhi, e le sue parole sono state riprese anche dal Cardinal Ravasi che ha la responsabilità del progetto "Il Cortile dei Gentili – Dialogo con i non credenti", ha sostenuto che le civiltà decadono e muoiono quando in esse prevalgono:

- *politica senza principi;*
- *ricchezza senza lavoro;*
- *mercato senza morale;*
- *intelligenza senza saggezza;*
- *scienza senza umanità;*
- *religione senza fede;*
- *amore senza sacrificio di sé.*

La rigenerazione della società ed il contrasto al decadimento che da questi limiti deriva postula l'impegno di tutti per la costruzione di una nuova civiltà, costruzione per la quale specifiche responsabilità sono attribuite alle aziende ed in particolare alle amministrazioni pubbliche.

A questo riguardo l'autore afferma che *La costruzione di questa civiltà passa anche attraverso il rafforzamento delle aziende secondo l'accezione cara all'economia aziendale e richiamata in questo scritto, in particolare delle amministrazioni pubbliche e di coloro che in esse operano, i quali hanno poteri e responsabilità particolari o specifiche.*

10.2 la sfida di tradurre i sogni in speranza

Anche le aziende sono chiamate a tracciare le proprie vie nella storia del progresso, valorizzando le persone che in esse operano. In questo cammino hanno posto non solo le conoscenze, le competenze, le capacità ma anche i sogni. I sogni sono un modo per rendere possibile ciò che oggi appare impossibile, come accade anche per gli imprenditori innovatori in campo economico, pubblico, sociale. I sogni entrano in progetti di una vita che vale la pena di vivere in pieno, di progetti di costruzione di aziende pubbliche e private che rappresentano un bene comune da tutelare e trasferire alle generazioni future. Gli obiettivi sono tappe del progetto di vita, quindi espressione concreta di persone che accettano la sfida di tradurre i sogni in speranza, come è la speranza di innovare il settore pubblico, il sistema delle amministrazioni pubbliche. Mi auguro di aver contribuito con questo mio scritto a tenere viva, generare o rigenerare la speranza di amministrazioni pubbliche "attente ai diritti, ai bisogni e alle aspettative di ogni cittadino, di ogni famiglia, di ogni impresa, di ogni organismo economico-sociale".

Sicuramente questa lezione magistrale è una prodigiosa iniezione di forza e di speranza, anche per il continuo richiamo ad un impegno personale, ad esprimere la consapevolezza che ciascuno di noi, col proprio impegno professionale, può partecipare davvero alla costruzione di un grande progetto e deve farlo ricordando l'antica preghiera indiana che Anthony de Mello, un padre gesuita indiano cita in un suo scritto:

Quando ero giovane ero un rivoluzionario e tutte le mie preghiere a Dio erano: Signore, dammi la forza di cambiare il mondo. Quand'ero ormai vicino alla mezza età e mi resi conto che metà della mia vita era passata senza che avessi cambiato una sola persona, cambiai la mia preghiera in: Signore dammi la grazia di cambiare tutti quelli che sono in contatto con me, solo la mia famiglia e i miei amici, e sarò contento. Ora che sono vecchio e i miei giorni sono contati, comincio a capire quanto sono stato sciocco, la mia sola preghiera ora è: Signore, fammi la grazia di cambiare me stesso. Se avessi pregato per questo fin dall'inizio non avrei sprecato la mia vita.

L'augurio che il prof. Borgonovi rivolge ai suoi studenti e a tutti coloro che hanno partecipato all'evento del 9 maggio scorso è quello di rivolgere al Signore quella stessa preghiera, ponendo il cambiamento di se stessi come obiettivo centrale della propria vita, e chiude la sua lezione magistrale con queste meravigliose parole:

- *ESISTERE è un fatto*
- *VIVERE è una scelta, una espressione di volontà*
- *SPERARE è l'accettazione consapevole di una sfida*
- *SOGNARE è un modo per rendere possibili cose oggi ritenute impossibili*
- *SEGUIRE L'UTOPIA è un modo per camminare verso una società migliore*
- *CREDERE è un dono che alcuni hanno, altri hanno perso, altri hanno gettato, altri cercano, altri infine non cercano perché non sanno che il Dio di ogni religione ha posto nel loro cuore*

e rivolge ai destinatari della sua lezione questa dedica finale:

*Questo scritto è dedicato
a tutti coloro che
seguendo l'utopia di un mondo migliore
aiutano altri
a vivere con la speranza
di realizzare i propri sogni
e mantenere, ritrovare o a trovare il dono della fede
che il Dio di ogni religione ha posto nei loro cuori.*