

**Dal passato al futuro: le conoscenze caratterizzanti (*body of knowledge*) degli studi aziendali e di management e l'innovazione delle teorie sul settore pubblico**

**Elio Borgonovi**

*Milano, Università Bocconi – 9 maggio 2016*

## 1. Le ragioni di una crisi profonda e strutturale

L'umanità ha compiuto enormi progressi, soprattutto negli ultimi decenni, e nessuno può negare che oggi, in generale, è possibile vivere meglio di cento, cinquanta, venti, dieci anni fa. È difficile negare che rispetto al 1990, quando sono state rese disponibili le prime informazioni organiche e sistematiche sulla ricchezza e povertà del mondo, molte centinaia di milioni di abitanti della terra sono state sottratte alla povertà assoluta ed è stato possibile sostenere anche un aumento esponenziale della popolazione che a novembre 2015 ha superato i 7 miliardi di abitanti. Tuttavia, è difficile negare che 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. Occorre prendere atto del fatto che 3/3.2 miliardi di persone vivono (anzi è meglio dire esistono o sopravvivono) con meno di 1,75\$ al giorno e che vi sia stata una enorme concentrazione della ricchezza poiché, come emerge dai dati di molti organismi internazionali (Nazioni Unite, Banca Mondiale, OECD, ecc.), nel 2014 le 62 persone più ricche del mondo (sono scese dalle 85 dell'anno precedente) hanno una ricchezza uguale a quella della metà della popolazione più povera e che l'1% della popolazione mondiale detiene il 46% della ricchezza totale.

È difficile anche negare che oggi il mondo stia vivendo una situazione di crisi profonda e strutturale che, per limitarci agli aspetti economici, senza richiamare quelli degli oltre 60 conflitti più o meno locali, dei flussi migratori biblici, del riscaldamento della terra, del terrorismo planetario, delle dittature che limitano fortemente le libertà personali, di opinione, culturali, politiche, religiose, possono essere riassunti nei seguenti termini:

- incapacità di uscire dalla crisi sistemica scoppiata nel 2007-2008;
- basso tasso di crescita a livello globale, più accentuato in Europa e ancor più in Italia;
- rischio di “stagnazione secolare”, come prospettato da un numero crescente di studiosi;
- alti e crescenti tassi di disoccupazione soprattutto tra i giovani;
- remunerazioni stabili o decrescenti anche nei paesi come gli USA e Germania con bassi tassi di disoccupazione;
- incertezze sul futuro economico (e non solo quello) dei giovani per i quali si dice che fanno parte della prima generazione che rischia di vivere peggio di quella dei propri genitori, almeno nei paesi cosiddetti sviluppati.

Il ricercatore, ma è un invito che va rivolto anche agli studenti per prepararli alle loro future responsabilità nell'economia e nella società, sa che le cause di questa situazione sono complesse, tra loro interdipendenti e non separabili nel concreto. Tuttavia, consapevole dei limiti della conoscenza umana, sa che ognuno deve concentrare la propria attenzione su alcune di queste cause. Tra esse coloro che si collocano nell'ambito degli studi di economia aziendale (e di management) evidenziano le seguenti:

- l'indebolimento della cultura economico-aziendale di fronte alla centralità e all'attenzione data, da un lato, alla cultura delle politiche generali (economiche, monetarie, finanziarie, industriali ecc.) del sistema economico, sociale e politico e, dall'altro, al ruolo del singolo individuo (tipica è l'esaltazione e a volte la mitizzazione dei fondatori di imprese che in poco tempo sono diventate fenomeno globale, dei grandi manager, dei superesperti in vari campi, dei leader politici o sindacali, degli opinion leader, delle star dello sport e dello spettacolo);
- 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 (concetto di persona umana nel quale l'aggettivo non è superfluo ma serve a sottolineare la dimensione intrinseca delle relazioni con altri e, per i credenti delle varie religioni, con il Dio creatore);
- il progressivo squilibrio nelle tipiche relazioni economiche con una eccessiva accentuazione della competizione concorrenziale (qualcuno vince e qualcun altro perde) rispetto alla

collaborazione sinergica o competizione collaborativa (si può vincere tutti se si agisce insieme);

- 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” (i famosi “mercati” di cui si sente parlare ogni giorno o le leggi dietro cui spesso si trincerano i burocrati quando non vogliono risolvere i problemi) e non sia invece governata da “regole definite da persone, per persone che operano nelle aziende, 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 e sufficienti per promuovere la funzionalità, l’efficienza, il miglioramento: tuttavia quando essi sono troppo frequenti, numerosi e tra loro contraddittori (come avviene in Italia) hanno un effetto simile all’abuso di farmaci, che invece di produrre salute producono uno stato continuo di malessere se non addirittura la morte dei pazienti in casi gravi;
- 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, o con un deficit accettabile dalle regole europee (il famoso fiscal compact): 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, secondo cui ponendo vincoli di breve periodo ai bilanci preventivi e ai conti consuntivi si possa ottenere il miglioramento della gestione e dell’organizzazione.

A queste cause se ne può aggiungere una considerata separatamente perché ha una rilevanza particolare ai fini del presente scritto: l’affermarsi, a partire dagli anni ’80 del secolo scorso, con l’approccio di new public management, di idee, teorie e politiche secondo le quali il funzionamento delle amministrazioni pubbliche (e in generale del settore pubblico) potesse o dovesse conformarsi a quello delle imprese e ai principi e criteri della razionalità economica. Una impostazione che ha favorito miglioramenti nel breve periodo e per aspetti particolari, ma che si è rivelata scarsamente efficace dopo i primi anni di applicazione, poiché ha privilegiato gli aspetti di metodi e tecniche di management. Essa non ha tenuto conto della specificità delle amministrazioni pubbliche la cui attività in parte rilevante non si svolge tramite scambi di mercato rispetto alle imprese. In particolare, il limite questa di impostazione 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. L’innovazione delle teorie sul settore pubblico, posto come oggetto del presente scritto, chiede di riflettere su due diverse accezioni, tra loro complementari e non alternative, che possono essere attribuite al termine di innovazione e originalità. La dottrina economico-aziendale considera l’innovazione del settore pubblico come risultato di un processo caratterizzato da due componenti:

- elaborazione di schemi concettuali, di analisi e interpretazione della realtà completamente nuovi, anche a seguito dell’enorme progresso delle conoscenze scientifiche e tecnologiche;
- ritorno alle origini e quindi rielaborazione di schemi concettuali di analisi e interpretazione del passato applicandoli a realtà e a fenomeni nuovi.

Consapevole del fatto che la prima concezione può essere riconosciuta solo a “giganti” nei diversi campi del sapere e che la maggior parte di noi rientra nell’immenso gruppo dei “nani che fanno progredire le conoscenze (si arrampicano) sulle spalle dei giganti” 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 operano**

Molteplici sono le definizioni di azienda seguite a quello che viene considerato il manifesto fondativo della economia aziendale Italiana, la prolusione di G. Zappa all'anno accademico 1926 - 1927 di Ca' Foscari (*Tendenze nuove negli studi di Ragioneria*). Coordinazione economica in atto per il soddisfacimento dei bisogni umani, istituto economico-sociale, ordine (aspetto, dimensione) economico di istituto e altri che per semplicità non vengono ricordati. Esistono comunque alcuni elementi caratteristici che qualificano la dottrina economico-aziendale italiana (e più in generale centro europea) rispetto agli studi di management di origine nord americana:

- 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", che sovente ha caratterizzato gli studi di management scientifico e che solo negli ultimi 2-3 decenni è stato ampliato anche nella prospettiva sociale (approcci di *corporate social responsibility* o di *creating shared value*);
- la precisa identificazione della "strumentalità" dell'attività economica (di azienda) rispetto alle finalità di istituto, che non sono solo legate all'accrescimento e distribuzione della ricchezza in quanto ogni azienda è un "trasformatore e propagatore sociale", ossia si basa su relazioni tra persone/gruppi di persone (razionali, emotive, di passioni, di fiducia, di conflitto, di reciproco rispetto) e, oltre ai beni (ricchezza economica), modifica in senso positivo o negativo le relazioni all'interno della società;
- il collegamento strutturale tra aziende che soddisfano direttamente i bisogni (famiglie che con i redditi possono acquistare beni di consumo, risparmiare per acquistare/costruire una casa, sostenere gli studi dei figli, amministrazioni pubbliche che con i tributi possono/dovrebbero garantire i diritti dei cittadini e svolgere tutte le attività che sono di interesse generale, istituzioni/organizzazioni non profit che con le risorse raccolte contribuiscono a soddisfare bisogni di gruppi specifici di destinatari) 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.

Per elaborare proposte innovative per le teorie del settore pubblico, nel duplice senso sopraricordato, è necessario partire da questo ultimo elemento, in quanto 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 (in molti campi si prevede che circa il 50% delle conoscenze odierne saranno completamente superate fra 5-6 anni e circa l'80% tra 10 anni), strumenti che consentono alle persone di essere sempre connesse tramite reti sempre più potenti e in dialogo tra loro, domotica, genomica, *smart city*, presenza di robot e sistemi di robot tra loro collegati nelle fabbriche, nelle attività commerciali e di servizi, nelle attività di diagnosi, cura e riabilitazione e perfino nell'assistenza a pazienti lungodegenti (nel 2014 sono stati venduti 230.000 robot in tutto il mondo, con un investimento totale di 10,6 miliardi, 32 miliardi se si considerano i costi di installazione e messa a punto), nanotecnologie la cui applicazione si estenderà in moltissimi settori, in medicina la rigenerazione dei tessuti, terapie geniche cellulari ed altre che renderanno le cure sempre più personalizzate, tecnologie per il recupero dei rifiuti, nuovi materiali, sistemi cosiddetti "intelligenti" (auto e veicoli guidati da computer e sistemi di sensori che vedono ed evitano gli ostacoli) o di "intelligenze artificiali", produzione e disponibilità di trattare enormi volumi di informazioni (i cosiddetti *big data*), poiché gli studiosi stimano che durante la propria vita ogni persona produrrà vari miliardi di informazioni. Vari studiosi definiscono questa era, che è già iniziata ma che avrà accelerazioni nei prossimi anni, come "rivoluzione 4.0".

Inoltre, 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), della "grande volatilità" dei mercati finanziari (aumento dei titoli e degli indici di borsa del 5-6% e anche a due cifre in alcuni giorni, con repentine cadute in giorni immediatamente successivi, cui fanno seguito altrettanti repentini aumenti), tassi di interesse pari a zero o addirittura negativi a seguito delle politiche monetarie espansive delle banche centrali, il che penalizza il risparmio reale in quanto depositare i soldi in banca o sottoscrivere obbligazioni pubbliche o private oggi consente di ottenere interessi bassissimi o addirittura di dover pagare chi emette le obbligazioni (in alcuni paesi si è arrivati al punto di sottoscrivere titoli pubblici a 10 anni con un tasso negativo cioè si paga 1.000 per ricevere 998,5 alla scadenza).

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, ridefinizione delle relazioni internazionali e del sistema delle alleanze geopolitiche che hanno riflessi sul grado di incertezza per le imprese.

In questo contesto appare di grande valore il concetto di "dinamismo delle aziende", un caposaldo della dottrina economico aziendale (coordinazione economica **in atto**) proposto dagli studi di economia aziendale. Dinamismo non vuol dire semplicemente sottolineare che le persone, le aziende di ogni tipo, l'economia, la società cambiano (concetto del tutto scontato e banale), né che il cambiamento avviene in condizioni di incertezza sul futuro (anche questa considerazione è ovvia, il mio professore di economia G. De Maria la definiva "puro truismo apodittico"), 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. Non significa nemmeno ampliare semplicemente la prospettiva dal fine di massimizzazione del profitto (per l'imprenditore) alla massimizzazione del valore per gli azionisti, alla massimizzazione dei benefici per i manager, remunerati anche con bonus, alla massimizzazione di funzioni complesse che tengono conto di molteplici esigenze espresse dai portatori di interesse/stakeholder (degli azionisti, manager, dipendenti, clienti, fornitori, altre aziende, comunità locali, tutela dell'ambiente, riduzione del consumo di energia e degli sprechi alimentari e perfino lotta alla povertà e alla disoccupazione).

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. Varie discipline quali la psicologia, la sociologia, la medicina e le neuroscienze in particolare (attraverso cui si studiano le reazioni del cervello), l'economia, la fisica ecc., sono in grado di dare spiegazioni "parziali" sul modo di pensare, agire, relazionarsi delle persone. 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, comparazioni tra dati di centinaia e migliaia di famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche simili o diverse tra loro, istituzioni non profit, 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.

In questo consiste il metodo deduttivo-induttivo dell'economia aziendale che è ben diverso da quello applicato da coloro che si collocano in filoni di pensiero di tipo positivista, che pensano di

poter spiegare il dinamismo aziendale facendo ricorso a complesse correlazioni tra decine e centinaia e perfino migliaia di variabili. L'economia aziendale è disciplina sociale e perciò si riconduce a un modello epistemologico di "costruttivismo sociale" nel senso che i numeri, anche quelli derivanti dalle elaborazioni più sofisticate, non possono essere considerati come oggettivi ma vengono interpretati diversamente da persone che hanno differenti valori di fondo, conoscenze pregresse, esperienze, atteggiamenti nei confronti di altre persone. Inoltre è disciplina intrinsecamente "normativa", in quanto l'analisi e l'interpretazione "soggettiva" della realtà aziendale è sempre composta di due parti: una esplicativa (si cerca di capire più a fondo) e l'altra "normativa" (la spiegazione è in funzione dei fini). Chi scrive si colloca nel filone di pensiero secondo cui il ricercatore non è mai né può essere neutrale, in quanto con i suoi scritti, la docenza, la partecipazione al dibattito in convegni, seminari, media influenza l'interpretazione della realtà da parte di altri ricercatori, studenti e in generale le altre persone che interagiscono con lui. Normativo non vuol dire che le analisi e l'elaborazione dei dati e delle informazioni devono essere utilizzate per confermare interpretazioni aprioristiche (manipolazione dei dati), né che i risultati delle analisi e delle elaborazioni debbano tradursi in indicazioni rigide su come gestire le aziende ma significa avere una cultura secondo cui ogni persona può contribuire a cambiare una piccolissima parte della azienda, dell'economia, della società in cui vive. Mi piace ricordare una frase che Madre Teresa di Calcutta disse a un giornalista che le faceva notare come la sua azione non potesse incidere sull'enorme problema della povertà nella sua città e nel mondo: "So benissimo che la mia opera e quella delle altre consorelle è una goccia nell'oceano della povertà e della disperazione, ma dopo questa goccia l'oceano non sarà più come prima".

Secondo questa logica il dinamismo di ogni azienda nei suoi rapporti con l'ambiente deve essere inteso nel senso della felice immagine che mi ha trasmesso il Professor Azzini, che insieme al Professor Masini ha contribuito alla mia formazione come giovane ricercatore: "Capire realmente le aziende, anche quelle che sembrano abbastanza semplici, e di conseguenza gestirle, è come suonare il piano sulla base di conoscenze di uno spartito (le conoscenze accumulate dagli studi di economia aziendale e di management e anche di studi interdisciplinari) mentre un diavoletto si diverte a cambiare continuamente e in modo imprevedibile gli accordi. Chi segue in modo rigoroso lo spartito non riesce a far capire il tipo di musica che sta suonando (in altre parole fa fallire le imprese), mentre chi conosce le aziende riesce a far intuire almeno il tipo di musica, la canzone, l'aria di un'opera che sta suonando". Le discontinuità elencate in precedenza significano che oggi coloro che gestiscono le aziende, soprattutto quelle di grandi dimensioni che operano in molti paesi o di grandi gruppi che operano in diversi settori, dispongono di spartiti che contengono anche tantissime possibili varianti (le molte analisi di dati e le informazioni che si possono raccogliere e avere a disposizione anche in tempo reale durante una riunione) ma invece di un diavoletto si trovano in presenza di tanti diavoletti, ognuno dei quali cambia gli accordi come vuole. Lo stesso accade per le amministrazioni pubbliche centrali (Ministeri), regionali, locali o sovranazionali (Unione Europea, ONU ecc.) nelle quali la mancata comprensione di questo concetto di dinamismo è causa di disfunzionalità e di disavanzi.

Chi non ha la "cultura aziendale" pensa che sia possibile ottenere un buon funzionamento schiacciando un bottone (un click) su una delle numerosissime varianti dello spartito. Per esempio nell'ambito del settore pubblico, molti decidono politiche considerando le aziende come scatole nere che "reagiscono in modo prevedibile nel loro insieme" rispetto a certi input/stimoli. Coloro che al contrario si concentrano sui comportamenti degli individui (psicologia declinata in vario modo, per esempio del consumatore, dell'innovatore, del risparmiatore, dell'investitore, del paziente, del cittadino di fronte all'amministrazione ecc.) pensano di poter governare le aziende controllando questi comportamenti. Negli ultimi vent'anni, soprattutto a livello di comunità scientifica internazionale (per esempio nell'ambito dell'Academy of Management), si sono moltiplicati enormemente i contributi definiti di *scientific management* (ricerca di leggi oggettive sulla base di studi comparativi con ricerca di correlazioni o di altre misure statistiche spesso su enormi banche dati), o di *microfoundation* (estese ricerche empiriche su aspetti molto particolari, in quanto per avere significatività statistica occorre affrontare aspetti ben definiti, oppure risultati di *experimental economics or management*, ossia seguendo la metodologia usata in laboratorio da altre discipline).

Permangono una serie di studi considerati di livello “meso” equivalente a quello delle aziende, che in genere però riguardano studi di casi limitati da cui è impossibile dedurre la generalizzabilità, o confronti di moltissimi casi su aspetti specifici (la redditività, la produttività, il clima organizzativo, i rapporti leader-member di gruppi aziendali).

In tutti questi approcci manca completamente o è estremamente ridotto il riferimento al concetto di dinamicità dell'azienda che, in ultima istanza, consente di rafforzare la capacità di **discernere** le informazioni e le conoscenze utili tra le enormi quantità di dati e informazioni oggi disponibili.

### **3. Reinterpretazione delle caratteristiche dell'azienda**

Di seguito sono analizzati e reinterpretati gli altri pilastri su cui si fonda la concettualizzazione di azienda. Innanzitutto 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 (poveri, disabili, portatori di malattie rare, ammalati senza assistenza, migranti, bambini sfruttati, donne soggette a violenza ecc.) nel caso di istituzioni/organizzazioni non profit. Dalla coordinazione tecnica, acquisto di materie prime o beni intermedi, trasformazione fisica e cessione di beni aventi una utilità per gli acquirenti, si è passati alla coordinazione di tipo economico (tra costi e ricavi, entrate e uscite delle Amministrazioni pubbliche, redditi, spese per consumi, risparmi, investimenti per le famiglie, raccolta di fondi e costi per i servizi nel caso delle organizzazioni non profit), alla coordinazione strategica, che riguarda le scelte sul posizionamento delle imprese con riguardo a prodotti, tecnologie produttive, clienti, fornitori, concorrenti, lo stile di vita che si pone una famiglia, le priorità che l'amministrazione pubblica attribuisce ai diversi bisogni presenti e futuri, la coerenza tra gruppi di destinatari e risorse raccolte nel caso di istituzioni/organizzazioni non profit.

In aziende semplici il concetto di coordinazione è intuitivo poiché, per esempio, un negozio acquista merci in quantità e qualità che tengono conto dei consumi che ha registrato nei giorni, settimane o mesi precedenti o che presume di avere in rapporto a eventi previsti nel suo territorio (feste patronali o altri), una paninoteca collocata in un'area studentesca si approvvigiona in rapporto alla presenza degli studenti, in un piccolo comune, il Sindaco o il responsabile dei lavori pubblici o delle strade può facilmente coordinare le attività. Moderni e potenti strumenti di analisi consentono di coordinare le attività di acquisto, produzione, vendite, gestione di cassa e gestione finanziaria, raccolta, trattamento e diffusione in tempo reale di dati, di imprese di grandissime dimensioni secondo principi di *supply chain* e di logistica. Anche in grandi enti pubblici è (o sarebbe) possibile tener conto delle interdipendenze che esistono tra attività di posa di cavi e tubi, riparazione dei marciapiedi e del manto stradale, segnalazioni di deviazioni del traffico, adattamento degli impianti semaforici, della distribuzione dei servizi sociali nelle aree a più intensa domanda, costruzione di nuovi quartieri e modifiche delle linee degli autobus o progettazione di linee metropolitane, interventi nel campo del turismo, della cultura ecc., oppure dell'acquisto di attrezzature (per esempio negli ospedali) che possono garantire un miglioramento dell'assistenza solo se è possibile acquistare materiali di consumo e se l'ospedale può disporre di un numero adeguato di medici, tecnici di radiologia, di laboratorio, personale infermieristico o di altro tipo con le necessarie professionalità. Tuttavia nelle amministrazioni pubbliche il principio di coordinazione è stato ostacolato per due principali ragioni. La prima è legata alla preminenza del principio di legalità che sta alla base delle teorie 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.

Strettamente collegato alla coordinazione è il carattere di ordine inteso come una disposizione in cui a ogni cosa uguale o diversa dalle altre è assegnato a ciascuna il suo posto. In considerazione del fattore di discontinuità delle conoscenze richiamato nel paragrafo precedente, questo ordine viene continuamente e sempre più velocemente rimesso in discussione in tutte le aziende. Quindi ogni azienda è chiamata a ricostituire un ordine che sia orientato alle finalità economiche ed extra-economiche. Negli ultimi decenni teorie, metodi e tecniche anche molto "s sofisticate" di management, supportate da potenti strumenti tecnologici (ICT, impianti di produzione altamente automatizzati, modelli logistici ecc.), hanno fatto prevalere un concetto di ordine di tipo operativo (per esempio l'acquirente di una automobile o di una cucina, di un abito, di un medicinale, di un libro può definire le caratteristiche di ciò che vuole comprare e questa informazione passa ai magazzini dove viene reperito il bene richiesto o alla produzione che viene riprogrammata a volte in tempo reale). Oppure ha fatto prevalere il 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. Tra i moltissimi esempi si possono citare quelli di persone impegnate nel campo della finanza, i cui ritmi di vita personale e familiare dipendono dalla connessione delle borse o dalle esigenze di "concludere acquisti o fusioni di imprese" (il famoso *closing* delle operazioni), la richiesta di flessibilità del lavoro giustificata solo da riduzione di costi nel breve periodo o per aggirare norme sulla tutela dei lavoratori (per esempio trasferimento di sede per poter licenziare), il mancato adattamento di condizioni di lavoro alle esigenze di persone con disabilità di vario tipo (ordine che sarebbe possibile con le moderne tecnologie), la scarsa applicazione di forme di telelavoro o di quello che oggi viene definito "lavoro agile" o "smart work". 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. Questo ordine logico, questa regola aurea che purtroppo è sempre più spesso disattesa in aziende private e pubbliche di piccole, medie e grandi dimensioni, garantisce la funzionalità, si preoccupa di un positivo clima organizzativo che è parte essenziale della salute psicofisica e psicologica delle persone, contribuisce a ricercare livelli di efficienza e produttività ottenuti con la partecipazione di tutti e la valorizzazione delle capacità di ognuno e non come imposizioni dall'alto o dall'esterno, la riduzione di conflitti che costituiscono comunque uno spreco di energie e di tempo. Non rispettare questo ordine determina situazioni che possono essere di equilibrio operativo e anche economico ma di disequilibrio rispetto a un ordine proiettato nel lungo periodo. Per altro nelle aziende l'ordine non è mai definito, in quanto le aziende sono dinamiche e quindi si è sempre in presenza di un ordine instabile che deve essere ricostituito e ridefinito ogni giorno.

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, secondo il detto popolare, che esprime un certo livello di saggezza accumulata, si può dire che “tutto è in ordine (dal punto di vista formale) 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”.

Consequenziale ai principi di coordinazione e di ordine è quello di unità di azienda, che è stato e tutt’ora 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). Unità riferita anche a diversi processi, diversi rami di attività, come è nel caso di imprese che producono veicoli di diverso tipo (automobili, autocarri, macchine agricole, macchine movimento terra) oppure vestiti per i mercati del lusso o per mercati non di lusso, oppure grandi supermercati e ipermercati nei quali si vendono centinaia e migliaia di prodotti delle diverse categorie merceologiche, oppure nelle amministrazioni pubbliche (servizi della viabilità, servizi sociali, gestione del territorio, manutenzione dei parchi, giardini o di torrenti e fiumi, gestione di beni archeologici e culturali ecc). Si è a lungo sostenuto che lo sviluppo dell’economia aziendale è stato rallentato dal concetto di unità di azienda che non ha consentito o ha ridotto l’attenzione sulle valutazioni di convenienza dei diversi rami di attività o dei diversi servizi per le amministrazioni pubbliche, frenando anche l’introduzione di sistemi di responsabilizzazione dei dirigenti e adeguate scelte di convenienza economica. Al contrario gli studi manageriali, concettualmente basati sulle responsabilità soggettive per le diverse funzioni (produzione, marketing, acquisti, organizzazione e gestione del personale, finanza, programmazione e controllo, sistemi informativi, sviluppo e ricerca, progettazione, gestione patrimoniale nelle imprese industriali, erogazione del credito, di mutui, gestione del risparmio dei clienti, servizi accessori nelle banche ecc.) hanno sviluppato metodi e strumenti considerati “più vicini al mondo reale” e quindi più operativi. Tra essi si citano la contabilità generale a risultati lordi, la contabilità analitica dei costi, il controllo di gestione organizzato per centri di costi, di profitto o di responsabilità, le valutazioni *make or buy* o di *break-even*, il *cash flow* di grandi investimenti o di specifici rami di attività, sistemi di qualità, *lean production*, aree strategiche di affari affidate a *business unit* e tanti altri. Metodi e strumenti che sono stati introdotti anche nelle amministrazioni pubbliche a partire dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso con i modelli di PPBS (*planning programming budgeting system*), *zero based budgeting* e a dalla fine degli anni Settanta con l’introduzione dell’approccio cosiddetto di *New Public Management*. Oggi anche nelle amministrazioni pubbliche si chiede di approfondire le analisi dei costi di specifici servizi e, in alcuni casi, anche di collegarli a specifiche fonti di entrata (oneri di urbanizzazione da confrontare con i costi dei servizi sviluppati nei nuovi quartieri, tassa di raccolta dei rifiuti solidi urbani e costo del servizio ecc.).

Senza ripercorre il dibattito tra studiosi, divenuto ormai noioso e poco utile per il progresso delle conoscenze, si può fare l’ipotesi che questa diversa evoluzione sia stata determinata da due principali fattori. La diversa struttura dell’economia, in Italia molte piccole e piccolissime imprese e poche grandi imprese, molti piccoli comuni inferiori ai 10.000 abitanti e pochi grandi comuni o Regioni, molte istituzioni/organizzazioni non profit di volontariato, cooperative di piccole dimensioni, mentre negli Stati Uniti e nel mondo anglosassone presenza di un numero assai più elevato di grandi imprese, grandi enti pubblici, anche grandi istituzioni/organizzazioni non profit come le fondazioni di imprese o di ricchi mecenati. Un secondo fattore può essere legato alla disponibilità di strumenti tecnico-operativi che fino agli anni Settanta rendevano più difficile collegare le analisi su aspetti particolari della gestione delle aziende alle valutazioni generali dell’intera impresa, amministrazione pubblica, istituzione/organizzazione non profit. Oggi, ma l’evoluzione è iniziata a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, la disponibilità di potenti strumenti di raccolta, immagazzinamento, elaborazione di enormi masse di informazioni sulle attività delle aziende, nonché la messa a punto di diversi modelli che esprimono le relazioni tra le diverse parti di una impresa, amministrazione pubblica,

istituzione/organizzazione non profit anche di grandissime dimensioni, consentono di effettuare valutazioni economiche di convenienza su singoli progetti, aree di affari, servizi pubblici e situazione economica generale.

Il tema non è tecnico ma è quello di confronto sul concetto stesso di azienda. L'economia aziendale considera l'azienda come una "entità economica" autonoma rispetto a portatori di interesse che, pur essendo differenti, convergono non solo in funzione di convenienza economica ma in relazione all'assunzione di una responsabilità nei confronti della società (questo è il concetto di istituto economico-sociale). Al contrario una parte rilevante degli studi di management (oggi probabilmente dominante) considera l'azienda come un insieme di contratti tra i diversi stakeholder (approccio definito di contrattualismo sociale). Questo secondo approccio ha portato allo sviluppo di teorie del valore che hanno determinato non di rado il perseguimento della massimizzazione del valore di singole aree di affari, dimenticando che in sistemi complessi e interdipendenti la somma di ottimi parziali non coincide con l'ottimo generale. Soprattutto a partire dagli anni 90 del secolo scorso ne sono derivate politiche di acquisto-vendita di rami di azienda che, non governati da una visione unitaria delle imprese, hanno determinato vantaggi economici nel breve periodo ma un indebolimento (e a volte anche il fallimento) delle imprese nel medi- lungo periodo.

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 (per i trasporti, per la viabilità, per il turismo, per il sostegno a piccole-medie imprese, per la cultura, per i servizi sociali, per la sanità, per persone con disabilità, per anziani ecc.), di contenimento dei costi di singole voci di spesa (personale, acquisti, formazione, consulenze ecc.) 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. Per esempio, acquisti di attrezzature di ospedali o enti locali che poi sono rimaste inutilizzate a causa di politiche che hanno impedito l'assunzione di persone con le necessarie professionalità o che hanno impedito/ritardato le manutenzioni in caso di rottura, oppure acquisto di mezzi di trasporto di cui è stato ritardato l'impiego per mancanza di adeguamento delle linee o delle stazioni. Anche le politiche di *spending review* di cui si è sentito molto parlare negli ultimi anni non di rado hanno agito su alcune voci di spesa, senza considerare gli effetti sull'intero Comune, Azienda Sanitaria Locale, Regione, Ministero. Al riguardo potrebbero essere fatti altre centinaia di esempi. È facilmente comprensibile che nessun imprenditore o manager di impresa deciderebbe interventi di riduzione dei costi (per esempio pari a 100) che determinassero la riduzione assai superiore dei ricavi (per esempio 150).

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. Famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche, istituzioni/organizzazioni non profit che dimenticano questo principio possono essere indotte a decisioni errate perché pensano che l'equilibrio economico di un certo periodo non abbia riflessi sui periodi successivi. Per esempio famiglie che non considerano le previsioni sulle dinamiche (e sull'incertezza) dei redditi futuri o dei costi derivanti da progetti di vita (per esempio avere figli) possono essere indotte ad acquistare automobili, barche, case che poi hanno difficoltà a mantenere nel tempo. Imprese che perseguono la massimizzazione di obiettivi di breve periodo (per esempio la remunerazione degli azionisti, il mantenimento di posti di lavoro o di remunerazioni elevate di alcuni dipendenti per motivi sindacali o di altro tipo, alte spese di rappresentanza per motivi di prestigio) possono trovarsi in difficoltà in periodi successivi per mancanza di investimenti necessari per mantenere un'elevata competitività. Amministrazioni pubbliche che ottengono l'equilibrio finanziario con elevata tassazione, con l'introduzione di tutor per raccogliere entrate dalle ammende o ricorrendo all'indebitamento per investimenti finalizzati ad aumentare il consenso politico senza tenere conto degli effetti negativi negli anni successivi in termini di minor consenso o di minore attrattività degli investimenti, causati dall'elevata tassazione, dei

possibili ricorsi degli automobilisti, del peso degli interessi sull'indebitamento, del costo di gestione di scuole, piscine, centri per anziani costruiti con l'indebitamento, si troveranno inevitabilmente di fronte al dilemma di "tagliare le spese" (tramite la riduzione dei servizi o tramite interventi per aumentare l'efficienza) o aumentare ulteriormente i tributi. Un dilemma che da alcuni anni condiziona le scelte di molti amministratori pubblici (di carica politica o burocratica) ma che si riflette sulla vita di tutti gli italiani.

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 nelle famiglie, nelle aziende, nelle amministrazioni pubbliche, nelle istituzioni/organizzazioni non profit. Sono diverse le decisioni assunte da coloro che ragionano in termini di ottimizzazione di aspetti/obiettivi/risultati 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 di famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche, istituzioni/organizzazioni non profit e dei loro rapporti con i diversi portatori di interesse/stakeholder. 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**

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. Gli studi di economia aziendale hanno consentito un ulteriore passo in avanti in termini di concretezza, poiché si considera produzione non quella di tipo fisico ma quella che è in grado di generare valori negli scambi. Perciò non è produzione in senso economico quella di una azienda agricola che produce frutta, verdura e altri beni che non possono essere venduti, non può essere quella di un artigiano che produce oggetti che restano negli scaffali, non è quella di un negozio che acquista beni che poi scadono e non possono essere venduti, non è quella di imprese che producono migliaia, a volte milioni di beni che alimentano solo le scorte e poi devono essere distrutte perché scadute, nemmeno quella di amministrazioni pubbliche che costruiscono asili nido e scuole in zone dove mancano i bambini, strutture per i giovani o centri sportivi che per motivi vari non sono frequentati o sono frequentati da pochissimi utenti, ospedali nei quali i letti restano in gran parte non occupati e nei quali vi è un numero eccessivo di medici/infermieri rispetto al numero dei pazienti. In tutti questi casi si manifesta e si misura il sacrificio o il consumo di beni (il costo) mentre non si manifesta e non si rileva l'utilità (il ricavo nelle imprese o la risposta a un bisogno nel caso del centro per giovani, centro sportivo, ospedale ecc).

Nella loro formulazione originaria gli studi di economia aziendale hanno accolto la classificazione tra aziende di produzione (imprese) che producono beni venduti sul mercato e aziende di consumo (famiglie, amministrazioni pubbliche, istituzioni/organizzazioni non profit) che utilizzano la ricchezza prodotta per soddisfare i bisogni finali. Poiché questa distinzione ha portato ad affrontare i temi di produttività e di efficienza soprattutto per le prime tipologie di aziende, in anni più recenti si è diffusa una impostazione secondo cui tutte le classi di aziende devono essere considerate di

produzione in senso economico, in quanto devono produrre un “valore superiore” al valore dei fattori produttivi impiegati. Se da un lato ciò ha consentito di stimolare la ricerca di efficienza, produttività, buona gestione in tutte le tipologie di aziende, dall’altro non ha risolto il tema concreto della misurazione. Infatti, per le imprese che operano sul mercato e che cedono i beni verso il corrispettivo di un prezzo, i costi e i ricavi sono espressi in modo omogeneo in termini di unità monetarie. Non altrettanto si può dire per le amministrazioni pubbliche, in quanto di fronte ai costi sostenuti per l’acquisizione di fattori produttivi non è possibile avere una misurazione del valore dei beni e servizi indivisibili (il valore della difesa garantita da un esercito efficiente, della polizia che garantisce la sicurezza sulle strade, delle ambasciate che tutelano gli interessi del paese e i diritti dei cittadini all’estero, della ricerca di base che non si traduce in prodotti, della giustizia funzionante che oltre a tutelare i diritti e gli interessi dei singoli, contribuisce a mantenere lo stato di diritto). Anche per molte attività della amministrazione pubblica che si traducono in servizi divisibili, spesso la tariffa o il prezzo (del biglietto o di abbonamenti del tram, la retta degli asili nido, delle scuole, i ticket sanitari ecc.) non corrisponde né alla utilità per l’utente né al costo, in quanto essi possono essere determinati dalla esigenza di perseguire finalità di interesse generale o di tutelare gruppi deboli della popolazione. Si tratta dei cosiddetti beni meritori, ossia che sono garantiti come diritto della persona o perché di essi si dà carico in toto (servizi completamente gratuiti) o in parte (servizi con tariffe e prezzi inferiori ai costi) la comunità. Ai fini di questo scritto è sufficiente aver richiamato questo concetto e sottolineare che da un paio di decenni è sorta una letteratura abbastanza ampia sulle diverse definizioni di valore pubblico, sulla sua applicazione a diverse funzioni e settori di attività, su vari metodi per la sua misurazione diretta o indiretta.

È invece importante sottolineare il fatto che l’automazione di molte attività, l’uso dei robot, delle tecnologie informatiche e in generale la rivoluzione tecnologica degli ultimi decenni, ha consentito di superare, almeno in molti paesi, il tema della scarsità dei beni rispetto ai bisogni e ha reso obsolete molte occupazioni. Ciò ha determinato una ulteriore evoluzione con riguardo alle funzioni delle aziende. Da un lato si è diffusa la produzione di massa di beni a basso costo, anche a seguito della globalizzazione che ha aperto le produzioni a molti paesi che in precedenza ne erano esclusi (*low-cost*), e dall’altro ha avuto effetti rilevanti sulle condizioni di lavoro (estinzione di mestieri e di professioni non più necessarie perché sostituite da nuove professioni) o modifica delle relazioni di lavoro, in alcuni casi con il ridimensionamento di diritti. Pertanto si sostiene che oltre alla produzione economica, o proprio per raggiungere una produzione economica positiva, le aziende devono produrre **significati**. Questo concetto è stato declinato in termini di beni e servizi che hanno un valore elevato non in funzione della loro utilità, il loro valore d’uso, ma perché definiscono uno status sociale o qualificano un certo tipo di consumo. Per esempio hotel a 6, 7 stelle a prezzi accessibili solo ai ricchi e super-ricchi, orologi, abiti, auto, accessori che hanno un valore in base alla marca, oppure alimenti bio o della dieta vegetariana o vegana che hanno prezzi assai elevati rispetto ad altri alimenti. Molte imprese producono beni che oltre a essere utili per cucinare, per riposare ecc. hanno anche un elevato contenuto artistico che può piacere o non piacere, ma quando piace può essere venduto a prezzi molto alti.

La produzione di significati riguarda anche la scelta del posto di lavoro, in quanto le persone scelgono di lavorare in aziende pubbliche o private non solo in rapporto alle opportunità effettive o alle condizioni economiche, ma in molti casi sulla base delle attività che corrispondono alla propria vocazione, del prestigio dell’azienda (quelle della moda, del lusso, dello spettacolo, dell’elettronica ecc.), della qualità del lavoro riscontrata da estese indagini del tipo “in quale azienda vorreste lavorare”, negli asili nido, nelle scuole pubbliche, nelle università perché le persone trovano gratificanti questi lavori, in enti pubblici o in ospedali considerati all’avanguardia per servizi resi, in istituzioni/organizzazioni non profit perché ciò risponde ai valori di ognuno.

Con riguardo a questo aspetto è evidente che oggi le amministrazioni pubbliche soffrono di una rilevante penalizzazione, che va oltre alla situazione reale. Infatti, specie in Italia ma anche in altri paesi, prevale la produzione e la diffusione di “significati negativi”, quali sono la corruzione, la rilevazione di sprechi e inefficienze, i ritardi e le code agli sportelli, l’inadeguata qualità di molti servizi, molte volte la mancanza di informazioni al cittadino (sui ritardi dei mezzi pubblici o della

conclusioni di lavori sulle strade ecc). 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 (pochi casi di reale o presunta mala sanità assumono un rilievo mediatico superiore ai 10 milioni di ricoveri e alle centinaia di milioni di esami garantiti dal Servizio Sanitario Nazionale);
- non di rado chi si rapporta all'amministrazione pubblica rivendica diritti ma si sottrae ai doveri (evasione o elusione fiscale, mancanza di rispetto per parchi e luoghi pubblici, non rispetto per le regole del traffico, ricerca di favori anche quando ciò non comporta fatti illeciti ecc.);
- 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".

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.

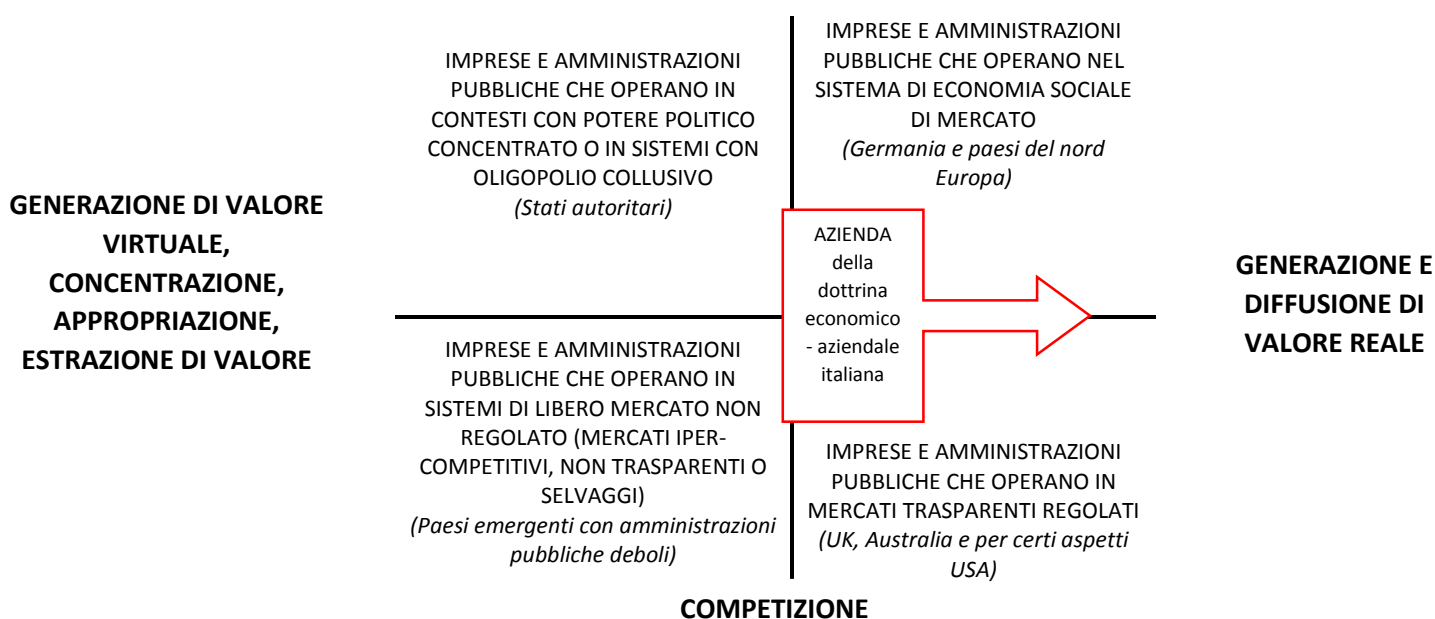
## **5. Aziende ed evoluzione dei sistemi economici e sociali**

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. Tuttavia nel secolo scorso si sono sviluppate teorie e conseguenti politiche sociali, economiche e aziendali che hanno considerato i due principi come contrapposti. La collaborazione è stata spesso collegata erroneamente all'intervento dello Stato, alla regolamentazione pubblica, alla riduzione degli spazi di libertà delle persone e delle imprese soprattutto in campo economico. La competizione è stata spesso collegata a sistemi sociali liberisti, a sistemi di mercato, alla concorrenza tra soggetti diversi rispetto all'accesso ai mercati o a fattori produttivi scarsi, distintivi, strategici (terre, minerali, fonti energetiche, acqua ecc.). La concezione di competizione concorrenziale è anche alla base delle teorie sulla "creazione

distruttrice” o “distruzione creatrice”, formulata inizialmente da J. Schumpeter e ripresa con forza nelle analisi sugli effetti positivi dell’innovazione tecnologica, informatica, scientifica. Imprese nuove in grado di lanciare nuovi prodotti, introdurre processi produttivi che riducano i costi, applicare nuove soluzioni organizzative, di marketing, comunicazione, finanziarie, investire in ricerca, attrarre persone con più elevata professionalità sono state in grado di sostituirsi ad altre imprese che non hanno perseguito questa evoluzione.

Insieme agli effetti indubbiamente positivi della competizione si sono tuttavia manifestati anche una serie di effetti negativi che possono essere sintetizzati nella tabella seguente.

## COLLABORAZIONE



Le teorie economiche e di management che hanno esaltato e dato preminenza al valore positivo della competizione come motore della crescita economica e dello sviluppo, che sono diventate prevalenti dopo la Seconda Guerra Mondiale e soprattutto con l’avvento della globalizzazione, ipotizzavano, propugnavano e sostenevano politiche idonee a far evolvere i sistemi verso il quadrante in basso a destra. Tuttavia, è difficile negare che nel concreto l’evoluzione ha spinto molti sistemi nella direzione dei due quadranti di sinistra. Insieme alla generazione di valore vi è stato un processo di redistribuzione perversa della ricchezza (concentrazione in pochi ricchi sempre più ricchi) e impoverimento delle classi medie su cui si erano sviluppati i sistemi economici occidentali. Una evoluzione che ha ostacolato o reso molto lento l’emergere di una classe media nei paesi che hanno mostrato tassi di rapida crescita economica nell’ultimo quarto di secolo (si citano tipicamente i paesi BRICS). Essa è stata determinata soprattutto dai seguenti fattori:

- crescente asimmetria tra potere economico e potere politico istituzionale, in quanto il primo è diventato sempre più globale mentre il secondo è rimasto limitato a singoli paesi o al massimo ad aree geografiche (EU, peraltro con le contraddizioni che ogni giorno appaiono sempre più evidenti);
- sviluppo anomalo e a volte ipertrofico delle attività di intermediazione (commerciale, finanziaria, amministrativa) che ha ridotto il valore per le aziende che si collocano all’origine della catena (produttori) o alla fine (clienti, imprese che richiedono il credito, famiglie che ricorrono a mutui, utenti dei servizi pubblici): per esempio bassi prezzi alla produzione dei generi alimentari con elevati prezzi per i consumatori, bassi tassi di interesse per i depositanti e alti oneri per le imprese dell’economia reale che richiedono

- credito, elevati costi delle procedure amministrative per le imprese, sfruttamento delle risorse naturali dei paesi sottosviluppati con royalty minime che consentano enormi profitti alle imprese globali;
- finanziarizzazione dell'economia che ha creato notevoli distorsioni tra valore reale delle aziende e valori virtuali di borsa o delle piattaforme di negoziazione non regolate;
  - permanenza di sistemi autoritari che hanno impedito il sorgere di imprese competitive o che hanno utilizzato l'amministrazione pubblica come strumento di potere.

## 6. Teoria evolutiva dell'amministrazione pubblica

Il ruolo delle amministrazioni pubbliche è strettamente collegato al modello di sistema politico istituzionale nel quale si inserisce. Nella prima fase di affermazione dello stato moderno e nei paesi nei quali sono in atto o si cerca di attuare una evoluzione dal modello di stato autoritario a un modello di stato di diritto, l'amministrazione svolge il ruolo di **contrappeso** del potere politico. Il richiamo al principio di legalità secondo cui l'amministrazione deve far riferimento alle leggi (che sono stabili nel tempo) e non ai politici (che sono transitori) è garanzia di autonomia, indipendenza, neutralità, imparzialità e consente di tutelare le libertà fondamentali dei cittadini. Nei paesi autoritari nei quali il potere politico, in genere basato sulla forza o sulla diffusa corruzione, difficilmente consente l'emergere di questo tipo di amministrazione, essa può essere favorita dal richiamo a principi inclusi nelle dichiarazioni degli organismi internazionali sulle libertà dei cittadini e alla capacità della società di generare una rivoluzione della cultura. Al riguardo possono essere utili interventi di organismi quali la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale che, nei sostegni dati ai Paesi, da alcuni anni inseriscono clausole specifiche sul rafforzamento delle istituzioni (*institutional building*) e sul riconoscimento di alcune libertà fondamentali tra cui quelle di libertà/liberalizzazione dell'attività economica. Si possono avere dubbi sull'efficacia di queste clausole e anche sulle politiche di stati che intrattengono rapporti economici con questi Paesi, ma si tratta di una strada obbligata.

Nei Paesi e nei periodi storici nei quali oltre al riconoscimento delle libertà fondamentali umane, sociali, economiche, si è diffuso e consolidato il modello di *welfare state* di trasferimento, le amministrazioni pubbliche hanno svolto il ruolo di **supporto/sostegno** all'azione politica, di **esecuzione** degli indirizzi, di **interpretazione** degli obiettivi e di loro **traduzione** nell'azione concreta. In questa fase, l'amministrazione pubblica ha avuto due principali riferimenti: il sistema delle leggi e il sistema politico-istituzionale. Nei Paesi in cui l'amministrazione ha privilegiato il sistema legale, all'interno delle amministrazioni si sono sviluppati modelli gestionali concentrati su un potere autonomo spesso in contrapposizione al potere degli organi politici. Al contrario, nei paesi nei quali l'amministrazione pubblica ha interpretato troppo flessibilmente il principio di legalità, essa ha perso la propria autonomia ed è diventata subordinata o "servente" del potere politico. In entrambi i casi le amministrazioni pubbliche sono diventate aziende caratterizzate da disfunzioni e incapaci di creare valore per la società. Nei casi in cui l'amministrazione è riuscita a mantenere un equilibrio rispetto ai due poli di riferimento, essa è stata in grado di adattarsi più rapidamente ai cambiamenti della società ed è stata caratterizzata da più elevati livelli di funzionalità, efficienza, fiducia, prestigio.

Nei paesi e nei periodi storici nei quali il modello di *welfare state* si è esteso alla produzione/erogazione di servizi a domanda individuale, 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, in Italia debolmente negli anni '70 e '80 del secolo scorso e con forza maggiore a partire dagli anni '90 e a livello internazionale con l'affermarsi dell'approccio del *New Public Management* a partire dagli anni '80. 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. Come si è detto all'inizio, occorre ritornare alle origini in termini di principi fondamentali ma essere profondamente inseriti nella situazione attuale e in quella che si prospetta nel futuro, poiché la realtà deve prevalere sulla idea (come afferma spesso Papa Francesco), ossia deve prevalere sulla formalità delle leggi, sulle ideologie politiche, sui modelli economici e manageriali che a loro volta si sono trasformati in ideologie tecnicistiche. Questa affermazione va completata con quella secondo cui non vi è nulla di più pratico di una buona teoria, ma le buone teorie sono solo quelle costruite sui fatti (sulla realtà) e accettano il confronto con i fatti (la realtà).

## **7. Idee per l'innovazione delle teorie sulle amministrazioni pubbliche, sul settore pubblico, sul Public Management**

Per favorire una ulteriore evoluzione positiva, un primo intervento consiste nel ridurre drasticamente il ruolo di intermediazione dell'amministrazione pubblica tra raccolte 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).

Già oggi è possibile "tagliare" tutte le fasi di intermediazione del valore e coinvolgere direttamente i cittadini nella esplicitazione dei propri bisogni, nella elaborazione delle soluzioni, nella verifica della qualità delle risposte date. Utilizzando le moderne tecnologie le amministrazioni pubbliche possono individuare in tempo reale, anche tramite il coinvolgimento dei cittadini che usano un semplice smartphone per inviare le fotografie di marciapiedi o strade sconnesse, mancanza di scivoli per le persone in carrozzina e altri disabili, dei semafori non funzionanti, illuminazione spenta in un tratto di strada, comportamenti di persone sospette, luoghi nei quali si attuano traffici illeciti, ambienti degradati, argini di fiumi o torrenti a rischio e tante altre situazioni. Inoltre possono essere attivate forme "non tradizionali" (ossia senza bisogno di convocare riunioni formali di cittadini nei consigli o comitati di zona o di quartiere nei quali spesso si discute con toni accesi senza arrivare a conclusioni) per fare emergere dal basso, da chi vive concretamente sul territorio, le proposte di soluzioni. Esistono anche in Italia alcune sperimentazioni che si muovono in questa direzione, tra le quali vanno incluse anche le esperienze di "bilanci partecipati" nei quali inserire spese per servizi o per investimenti le cui priorità sono definite da consultazioni dei cittadini online o con altre forme di coinvolgimento. Ma già oggi è possibile andare ben oltre e in futuro sarà sempre più facile collegare direttamente



l'individuazione dei problemi alla definizione delle soluzioni, agli interventi, tagliando decisamente i tempi burocratici e amministrativi.

Si tratta di una evoluzione che completa il principio di sussidiarietà, secondo il quale l'amministrazione pubblica deve intervenire solo quando soggetti privati non sono in grado di rispondere ai propri bisogni. In una società frammentata, atomizzata, nella quale prevale la logica utilitaristica, in altre parole in quella che il sociologo Bowman definisce società liquida, la pubblica amministrazione può o dovrebbe diventare uno dei soggetti che è **in grado di agevolare** l'aggregazione di gruppi di persone che hanno bisogni uguali o simili. Nessuno nasconde le difficoltà di tale funzione, ma se essa non è svolta dall'amministrazione pubblica, che è soggetta al controllo della comunità, tramite l'applicazione del principio di trasparenza, l'aggregazione degli interessi economici e non economici della società sarà guidata da lobby o gruppi di pressione che agiscono in modo meno controllabile e meno trasparente. È noto 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.

In secondo luogo, le nuove tecnologie possono essere utilizzate non solo come strumento tecnico ma anche come strumento per rompere il circolo vizioso tra ruolo degli amministratori di carica politica (più semplicemente la politica) e l'amministrazione in senso aziendale, di cui si è scritto in precedenza. Da quando W. Wilson ha teorizzato la distinzione e separazione tra "politica" e "amministrazione" e M. Weber ha formalizzato i principi della "burocrazia" come modello che garantisce l'autonomia, la neutralità, l'indipendenza, l'impersonalità e l'imparzialità dell'amministrazione, le relazioni dell'amministrazione con l'ambiente si sono sviluppate nei seguenti termini:

- 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, applicando anche il principio di equità e ragionevolezza, 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, nel rispetto della legge (nella prima fase dell'affermazione dello stato di diritto), dei principi e criteri di equità (nella fase del *welfare state* e della redistribuzione della ricchezza), dei principi e criteri di efficacia, efficienza ed economicità (nella fase dello Stato produttore/erogatore di servizi);
- 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, dai valori etico morali, dalle competenze tecnico professionali e operative di chi interpreta i diversi ruoli di responsabilità, dai tempi (sempre più lunghi) necessari per il completamento di questi processi: rappresenta quindi la fase terminale di un lungo processo, che è strutturalmente inadeguato rispetto ai rapidi cambiamenti della società e dell'economia moderna.

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 (spesso accentuata dall'indebolimento della funzione di selezione dei tradizionali corpi intermedi, quali erano i partiti, i sindacati, i circoli e associazioni culturali ecc.), 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 (fenomeno di *state capture*) o da incompetenza, scarsa preparazione professionale, deresponsabilizzazione, scarso senso delle istituzioni e del dovere (che a volte sconfinava in comportamenti illeciti) di burocrati, dirigenti, dipendenti pubblici. 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.**

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, spesso espresso da chi è ancora legato al modello formale e al principio "assolutizzato" della legalità formale, può essere superato sulla base delle seguenti 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 (le teorie organizzative e di management usano il concetto di *empowerment* e l'economia aziendale è fondata sul principio di centralità delle persone, e non delle procedure, nelle aziende);
- 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 (rafforzamento della seconda linea di relazioni con la comunità e ritorno alle origini della funzione politica).

Il principio della **duplice relazione** si collega strettamente a quello della **interdipendenza bilanciata** tra politica e amministrazione.

Nelle amministrazioni pubbliche, rimaste ancorate al paradigma Wilson-Weber, il bilanciamento è ancora demandato al rapporto tra discrezionalità della politica e formalità della legge che però determina un duplice effetto negativo. 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 superamento di questa situazione di immobilismo o lentezza decisionale va invece ricercato nella revisione del sistema di governance lungo le seguenti linee:

- 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, 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 ecc.) di piccole dimensioni.

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. Si può fare riferimento alla realtà italiana, nella quale sono presenti molti interventi della magistratura nei confronti di amministratori e di politici, alcuni dei quali per fatti di corruzione o illeciti sostanziali reali (interventi positivi), altri che a posteriori non portano a rilevare fatti illeciti o di corruzione, ma solo formalmente impropri. In questa seconda fattispecie viene colpita l'immagine pubblica delle persone coinvolte, alcune delle quali hanno operato al limite della legalità formale per poter dare risposte reali ai bisogni della popolazione, e contribuiscono a diffondere nella cosiddetta “società civile” il convincimento che è troppo rischioso entrare in politica. L'effetto può essere (e in molti casi ormai è) quello di allontanare dalla politica proprio le persone con motivazioni positive di servire la comunità e di lasciare spazio a chi intende utilizzare la politica per perseguire interessi particolari propri o delle lobby a cui appartiene: si determina quella che viene definita *adverse selection* nei confronti della politica.

Peraltro, è chiaro che la corretta selezione della classe politica può essere favorita solo dalla evoluzione in senso positivo della cultura della società con riguardo al ruolo dello Stato, del settore pubblico, della *res publica*. 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. Il modello della duplice relazione con l'ambiente esterno e di interdipendenza bilanciata consente anche una evoluzione della funzione politica verso quella che comunemente viene definita “alta politica”. Avendo minore carico decisionale e minori responsabilità con riferimento all'amministrazione, gli organi politici sarebbero indotti/costretti a perseguire il consenso agendo su due leve: attuare scelte di lungo periodo (strategiche per l'ente e per le comunità-territorio di riferimento) e creare condizioni favorevoli per il buon funzionamento dell'amministrazione. Il buon funzionamento dell'amministrazione garantirebbe condizioni per il consenso politico/elettorale di breve periodo, mentre la capacità di definire visioni e strategie di lungo periodo garantirebbe il consenso nel confronto tra partiti, movimenti, gruppi sociali. Peraltro, la logica del breve periodo non riguarda solo “i politici che si preoccupano delle prossime elezioni”, ma è una considerazione che va estesa anche a una rilevante parte del mondo delle aziende private, nelle quali negli ultimi due decenni ha prevalso la cultura del

profitto di breve periodo (cosiddetto *short termism*) con conseguenze drammatiche sull'economia reale, sull'occupazione, sulla qualità del lavoro.

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 preminenti 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, istituzioni/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.

Sono tutte caratteristiche che, non solo, sono utili per chi opera nelle amministrazioni pubbliche ma che già, in parte, sono applicate. Infatti, in molti casi l'imprenditorialità si manifesta quando burocrati, dirigenti, dipendenti pubblici sono costretti a interpretare leggi obsolete, ad aggirarle sul piano formale, a scegliere tra leggi tra loro contraddittorie (una obbliga a fare delle cose mentre un'altra le vieta) per poter rispondere ai bisogni della società. Ribilanciando il rapporto con il sistema legale (tramite la semplificazione) e con la politica (tramite una maggiore autonomia e responsabilità nella ricerca delle modalità per rispondere ai bisogni) è possibile aumentare lo spazio (banalmente in termini di tempo ed energie dedicate) per introdurre l'imprenditorialità (individuare cosa fare) e la managerialità (individuare come fare e con quali risorse). 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. A livello dell'amministrazione è poi necessario anche applicare l'approccio che recenti teorie sulle aziende complesse definiscono di "ambidestrisimo". 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

Le linee di innovazione esposte nel paragrafo precedente potrebbero sembrare semplice utopia o pie illusioni di uno studioso a fine carriera. Per fugare questo dubbio mi sono proposto, e propongo ai lettori, di rispondere alle seguenti domande, sottoponendole alla prova del rigore della logica, che a mio parere è ancor più importante del rigore della tecnica, della tecnologia, dell'analisi empirica (criterio delle evidenze).

**Può esistere una società senza amministrazioni pubbliche?** La risposta è "sicuramente no", poiché anche nei paesi a economia di mercato nei quali l'intervento dello Stato è più ridotto (USA Corea del Sud), la quota della spesa pubblica è pari al 33-35% del PIL. Inoltre, tutti gli studiosi sono concordi nel ritenere che senza regole sovraordinate in campo dei diritti umani, civili, sociali ed economici l'economia non può funzionare in modo corretto e il mercato non può esprimere tutte le sue potenzialità positive. Lo stesso fondatore dell'economia moderna, A. Smith, dopo aver sostenuto

l'importanza dell'interesse economico come fattore che guida il comportamento umano e degli scambi di mercato come sistema che favorisce la crescita economica, sostiene che senza principi morali nessun mercato può funzionare in modo positivo. Questa risposta toglie argomenti a tutti coloro che sostengono posizioni estreme di privatizzazione dell'amministrazione

**Può continuare a esistere una amministrazione pubblica caratterizzata da burocrazia, inefficienza, sprechi, corruzione che non segue il rinnovamento imposto dalle nuove conoscenze e dalle nuove tecnologie?** Ancora una volta la risposta è no, poiché ciò porterebbe inevitabilmente al fallimento dello Stato o alla perdita di sovranità. Un fallimento destinato a colpire non solo i paesi di democrazia occidentale, ma anche gli stati autoritari, che in periodi più o meno lunghi sono logorati da una amministrazione incapace di rispondere ai fermenti di innovazione presenti nella società globalizzata e di sostenere il confronto con altri paesi. Un fallimento che colpirebbe per primi i paesi deboli, ma che è destinato a colpire anche i paesi che, pure in presenza di pubbliche amministrazioni di tipo tradizionale sono economicamente, militarmente, politicamente forti. La storia, remota ma anche contemporanea, è piena di esempi di questo tipo.

**Come è possibile cambiare l'amministrazione pubblica seguendo le linee sopra indicate?** La prima condizione è di carattere culturale, se non etico-morale. Ognuno deve abbandonare il pensiero secondo cui "sono altri che devono cambiare", i dipendenti pubblici, i burocrati, i sindacati del settore pubblico, i politici, il governo, le lobby che controllano la politica (da quelle più comuni quali tassisti, commercianti dei centri storici, ambientalisti fino a quelle più forti identificate come "massonerie", "finanza internazionale", "poteri forti" non meglio specificati). Sarà banale ma in qualsiasi società 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.

Perciò 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. Con riguardo a questo aspetto è opportuno fare riferimento al ruolo dell'università. Riprendendo le indicazioni della legge 240/2010, che intende incentivare un più stretto rapporto tra università e mondo del lavoro, e parafrasando le parole di Papa Francesco, personalmente preferisco una università in uscita, ferita, sporca perché si confronta con i problemi reali, nel caso specifico di una amministrazione pubblica da rinnovare completamente, piuttosto che una università malata di autoreferenzialità, come purtroppo sta avvenendo nel mondo scientifico soprattutto internazionale nel quale viene privilegiato il rigore dei metodi rispetto alla rilevanza economica e sociale dei contenuti.

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.

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 (secondo fondate stime).

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. Poche persone con idee innovative sono facilmente contaminate dalla cultura tradizionale e a loro volta diventano diffusori di una cultura tradizionale. 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. La diversità delle conoscenze, competenze, capacità, consentita da un flusso continuo di inserimenti, favorisce invece l'abbattimento di queste barriere e l'apertura al nuovo. Si tratta di una condizione simile alla biodiversità in natura che favorisce l'evoluzione.

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, ecc.), ma anche valutazioni innovative quali possono essere quelle di impatto delle politiche pubbliche. Queste ultime, tuttavia, dovrebbero essere intese in modo diverso da come sono presentate nella maggior parte degli studi. Gli studi aziendali, ancor più di quelli di management, suggeriscono che la valutazione delle politiche dovrebbe riguardare gli effetti che esse hanno sui comportamenti delle aziende. Oggi quasi sempre le valutazioni delle politiche vengono fatte con strumenti che considerano ancora le aziende come scatole nere che funzionano nello stesso modo, o che funzionano come nel passato. Mi ha colpito una affermazione spesso ripetuta dal Presidente Mario Draghi, che ho sentito alcuni anni fa nella sua prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico della Bocconi: "Gli strumenti di politica monetaria e di politica economica che conosciamo si sono dimostrati poco, o per nulla, efficaci nella gestione della crisi scoppiata nel 2008". Da questa affermazione è derivata quella diventata ormai famosa secondo cui la BCE avrebbe adottato *whatever it takes*. Modestamente mi permetto di suggerire che sarebbe utile per i responsabili delle politiche economiche conoscere più a fondo le aziende, le logiche del loro comportamento.

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.

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 giuste 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. Al riguardo cito un esempio banale, ma significativo: il correttore automatico di Word accetta il termine "malasanità" (coniato sulla base di poche centinaia di casi) ma rifiuta il termine "malaimpresa", pur in presenza di migliaia di fallimenti di imprese gestite male o che falliscono per fatti illeciti di imprenditori o manager.

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 istituzioni/organizzazioni non profit, le infrastrutture materiali e immateriali di ogni tipo, l'utilizzo dei servizi pubblici (origine e destinazione del movimento di persone o di merci ecc.). 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 prodotte 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.

Questo ultimo punto, collegato a quello delle tecnologie di automazione, mi suggeriscono di adattare all'amministrazione pubblica 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**

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. Infatti, anche a livello di comunità scientifica internazionale, è ampiamente condivisa la convinzione che si sono fatti molti passi in avanti in termini di metodi e tecniche di gestione, organizzazione, rilevazione e riferiti alle diverse funzioni, ma che oggi si sia in presenza di una crisi proprio perché mancano solide teorie di riferimento. I fini istituzionali delle amministrazioni pubbliche possono essere riproposti in questi termini:

*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 a 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. In altri termini, si vuole evitare il senso di nichilismo sociale ed economico di chi pensa di non potere far nulla e rinvia la soluzione dei problemi ad altri, ma anche il senso di onnipotenza che sembra a volte prevalere nelle persone che sono considerate eccellenti, punti di riferimento, “guru scientifici”, leader politici colpiti dal virus duplice virus “uomo/donna solo/a al comando” e del decisionismo.

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. Nei paesi dove tale transizione è solo all’inizio, sostenere l’ampiamiento degli spazi di libertà. Nei paesi caratterizzati da forme di “democrazia rappresentativa” (quella emersa con la Rivoluzione Francese e la Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti), matura e oggi in crisi (un sintomo è l’astensionismo alle elezioni e la disaffezione per la politica), 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. La “democrazia rappresentativa” si è basata sul motto “no taxation without representation”, la “democrazia partecipativa o sostanziale” si deve basare sul principio “no taxation without participation”. 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).

I sistemi politico-istituzionali sono un insieme di regole che sono espressione di valori etici e morali applicati in forme diverse in diversi contesti storici, culturali, scientifici, economici, sociali.

Il richiamo alla espressione e valorizzazione delle “identità delle singole persone o di gruppi sociali” può essere considerata una forma più estesa e completa per esprimere il concetto di portatori di interessi istituzionali, fondamento dell’economia aziendale italiana e degli stakeholder, recepiti nelle più recenti teorie di management. Poiché i servizi pubblici e anche quelli che hanno caratterizzato il *welfare state* (pensioni, tutela della salute, assistenza socio-sanitaria, tutela dei portatori di disabilità ecc.) nell’attuale realtà possono essere garantiti non solo dalle amministrazioni pubbliche ma anche da aziende private for profit o non profit o da aziende miste (partnership pubblico-privato), i cittadini, le famiglie, le imprese, i gruppi sociali hanno una crescente possibilità di scegliere liberamente a quali soggetti rivolgersi tenendo conto delle caratteristiche dei propri bisogni, del proprio reddito, della qualità e quantità dei servizi. Perciò essi come persone singole o gruppi sociali si aspettano invece che le amministrazioni pubbliche riducano i vincoli e gli obblighi nei loro confronti sostituendoli sempre più con la capacità di elaborare regole, indirizzi, interventi in grado di ampliare gli spazi per esprimere la propria identità (capacità di artigiani, operai, imprenditori, manager, il genio creativo, il talento artistico o sportivo, la curiosità scientifica e l’amore per la ricerca, la vocazione di educatore nei diversi gradi dell’istruzione o delle professioni sanitarie o quella degli operatori nei settori della salute e dell’assistenza ecc.).

Oggi si parla di tantissimi sprechi (alimentari, di rifiuti non biodegradabili, di materie prime, acqua, fonti di energie non rinnovabili etc.), 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. Si tratta di centinaia e migliaia di persone a livello locale, milioni a livello di singoli paesi, miliardi a livello globale. 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. Si parla di fuga dei cervelli (sarebbe meglio dire di persone per evitare di pensare alla sola componente razionale) e di politiche per favorire il loro rientro nel nostro paese, ma è altrettanto importante attivare politiche per valorizzare le persone che restano nel nostro paese per scelta o per costrizione. Deve diventare componente delle finalità di ogni azienda la valorizzazione



delle potenzialità di decine, centinaia, migliaia, centinaia di migliaia di persone (secondo le dimensioni) 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.

L'ultima caratteristica della finalità riguarda il contesto culturale qualificato da "mutuo rispetto e tolleranza". Questa definizione può essere intesa come la moderna declinazione del bene comune nella società globalizzata, della mobilità e della comunicazione in tempo reale tramite le moderne tecnologie. Ciò pone la necessità di un confronto di valori di fondo, tradizioni, culture, usi e costumi, comportamenti che non solo sono meno omogenei rispetto al passato ma non possono neppure essere omogeneizzati e resi uniformi. Alcuni anni fa durante un seminario un senior partner di una società di consulenza globale auspicava una formazione universitaria e di Ph.D. realizzata sugli stessi libri per poter avere a disposizione "un materiale umano omogeneo e uniforme". A parte l'inaccettabile uso del termine "materiale umano", quella affermazione non solo era discutibile sul piano logico, ma non era nemmeno rigorosa sul piano scientifico poiché l'evidenza tanto auspicata dal metodo scientifico dice che ogni persona è unica e irripetibile, che i popoli esprimono storie, valori culturali e religiosi diversi, che la società è comunque poliedrica e non può essere ridotta a una sfera.

## 10. Conclusioni

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.

Il termine inglese usato per civiltà è *civilization* che significa tentativo/impegno/processo per costruire un ordine sociale e istituzionale (sistemi di regole) coerente con una visione, con un ordine naturale delle cose e delle persone. Alla costruzione di questo ordine deve contribuire ogni persona che si pone un obiettivo di vita idoneo a creare, condividere, motivare se stesso e altri verso una civiltà/*civilization*. Una civiltà nella quale prevalga il senso di tolleranza nel rispetto delle diversità, che non sia costruita solo o principalmente come insieme di interessi regolati da contratti sociali, istituzionali, economici e che quindi non sia caratterizzata da *enclave*, ghetti, quartieri, *banlieu* sociali ed economiche o dominata da *lobby* più o meno potenti. Tolleranza non significa pensiero debole, logica del *politically correct* ma coerenza con le proprie idee, coraggio nell'esplicitare e difendere la propria identità e i propri valori, rispetto delle regole, coscienza dei propri diritti ma altrettanto impegno nel rispettare i propri doveri, rivendicazione del proprio spazio di libertà, consapevoli del fatto che essa finisce dove inizia la libertà degli altri.

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. Queste persone devono agire come soggetti moralmente autonomi e responsabili e in relazione con altri perché, come ha affermato P. Valéry "chi è solo è sempre in brutta compagnia". Tuttavia per alimentare la speranza di cambiare le amministrazioni pubbliche bisogna avere una visione di lungo periodo, applicando anche la saggezza di un proverbio africano: "se vuoi andare veloce vai da solo, se vuoi andare lontano vai in compagnia". Adesso si può aggiungere anche un proverbio spagnolo che dice "le vie della vita non esistono, sei tu che le tracci camminando nella

direzione di una meta per la quale vale la pena di vivere”. Anche un non credente come I. Montanelli ha espresso un concetto simile quando a pochi mesi dalla sua morte ha inviato una lettera al Corriere della Sera indirizzata al Cardinal Martini nella quale scriveva: “Ora che mi avvicino al momento finale della mia vita vivo la mancanza di fede come una grande ingiustizia, perché se devo chiudere gli occhi senza sapere da dove vengo, perché ho vissuto e dove vado, tanto valeva non aprirli”.

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. Non condivido l’affermazione, che ho letto in qualche scritto di management che non ricordo, secondo cui “la differenza fra un sogno e un obiettivo è una data”. 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 val 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”. Ognuno di noi, nei ruoli che ha oggi e in quelli che avrà domani, è chiamato a portare una pietra in questa costruzione seguendo la saggezza contenuta in un racconto riferito al tempo in cui le chiese si costruivano con le pietre. Un forestiero vedendo dei tagliatori di pietre chiese al primo “cosa stai facendo?”. Quello seccato rispose “non vedi sto tagliando pietre”. Fece la stessa domanda al secondo che rispose “lo faccio per guadagnare il pane per la mia famiglia”. Fece la stessa domanda al terzo che si alzò, gli pose una mano sulla spalla e con l’altra indicò la cattedrale in costruzione e disse “sto partecipando a un grande progetto”. Le Colleghe e i Colleghi che con me si sono dedicati in questi anni al settore di studi economico-aziendali applicati alla amministrazione pubblica, sanità e non profit, molti dei quali sono oggi presenti e ai quali va il mio affettuoso ringraziamento, sono simili al terzo tagliatore di pietre. Non si sono limitati a fare ricerche e insegnare o a fare queste attività perché “tengono famiglia”, come si dice oggi, ma perché hanno accettato la sfida di far parte di un progetto pieno di significato per le loro vite. Lo stesso hanno fatto Colleghe e Colleghi di altre università, alcuni dei quali sono presenti con la loro amicizia e affetto che ricambio di cuore. Mi auguro che tra gli studenti vi siano alcune/i che accetteranno questa sfida o che si impegneranno in amministrazioni pubbliche (locali, nazionali o internazionali) e nelle imprese (piccole o grandi, nazionali o internazionali) di ogni settore, non solo per avere una buona remunerazione e un’ottima carriera ma per realizzare progetti di vita degni di essere vissuti.

Per far questo ancora una volta bisogna essere saggi secondo le parole di A. de Mello: “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”. Questo è l’augurio che faccio a tutti i giovani e ai meno giovani, come me, presenti in questa magnifica Aula Magna.

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

*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.*