

L'interdipendenza tra public governance e accountability nelle aziende ospedaliero-universitarie

Carla Del Gesso

ECONOMIA DELLE AZIENDE

FrancoAngeli

E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



La nuova Collana *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche* nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e peer reviewing che ormai si sono imposti a livello internazionale.

La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche.

La Collana è aperta a tutti gli studi e le ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline.

Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea.

Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell'orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica.

I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

La Collana, oltre la serie referata, comprende anche una Sezione "Contributi e riflessioni" dove vengono ospitate le opere collettanee e gli atti di convegno, per i quali si è giudicato di non dover procedere alla verifica dei singoli contributi. Non sono invece ammessi in Collana lavori monografici i cui autori non accettino di sottoporsi al giudizio dei referee.

Comitato Direttivo

Luca Anselmi (Università di Pisa, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) - Direttore

Comitato Scientifico

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Carmine Bianchi (Università di Palermo)

Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)

Bettina Campedelli (Università di Verona)

Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)

Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)
Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)
Fabio Donato (Università di Ferrara)
Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)
Luigi Fici (Università della Tuscia)
Andrea Garlatti (Università di Udine)
Lucia Giovannelli (Università di Sassari)
Luciano Hinna ((Università di Roma "Tor Vergata")
Luciano Marchi (Università di Pisa)
Giuseppe Marcon (Università di Venezia "Ca' Foscari")
Antonio Maticena (Università di Bologna)
Marco Meneguzzo (Università di Roma "Tor Vergata")
Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)
Aldo Pavan (Università di Cagliari)
Niccolò Persiani (Università di Firenze)
Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)
Luigi Puddu (Università di Torino)
Paolo Ricci (Università del Sannio di Benevento)
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)
Francesco Vermiglio (Università di Messina)
Antonello Zangrandi (Università di Parma)
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

L'interdipendenza tra public governance e accountability nelle aziende ospedaliero-universitarie

Carla Del Gesso

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

L'Autrice desidera ringraziare gli anonimi reviewer che, attraverso osservazioni e suggerimenti preziosi, hanno fornito un importante contributo al miglioramento del presente lavoro.

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione	pag.	7
1. Le relazioni tra <i>public governance</i> e <i>public accountability</i> nella rendicontazione del valore in sanità	»	11
1.1. “ <i>Public governance</i> ” vs “ <i>government</i> ”: l’evoluzione del concetto di governo dell’amministrazione pubblica e il contributo delle discipline aziendali	»	11
1.1.1. I principi di “ <i>good governance</i> ” per le aziende del settore pubblico	»	17
1.2. Il sistema di <i>accountability</i> nella logica della <i>public governance</i> e nell’ottica del <i>public value</i>	»	24
1.3. Le dimensioni della relazione tra <i>governance</i> e <i>accountability</i> nel contesto sanitario pubblico	»	30
1.3.1. La <i>corporate governance</i> del sistema sanitario pubblico	»	31
1.3.2. Le relazioni di <i>accountability</i> con il <i>network</i> sanitario	»	47
1.4. La creazione e la comunicazione del valore nel sistema pubblico di tutela della salute	»	52
1.4.1. Responsabilità sociale e generazione di valore in sanità	»	53
1.4.2. Gli strumenti di rendicontazione e comunicazione del valore sanitario	»	61
2. Il sistema <i>multi-stakeholder</i> dell’Azienda ospedaliero-universitaria: elementi di <i>governance</i> e di <i>accountability</i>	»	70
2.1. L’Azienda ospedaliero-universitaria nel contesto italiano dei <i>teaching hospitals</i>	»	70

2.2. La <i>mission</i> e il sistema di governo	pag.	77
2.2.1. L'assetto organizzativo e gli organi dell'Aou	»	78
2.2.2. La <i>governance</i> dei dipartimenti ad attività integrata	»	85
2.3. La complessità dell'integrazione: i riflessi sulla <i>governance</i> e sul funzionamento aziendale	»	90
2.3.1. Le peculiarità del processo gestionale dell'Aou	»	97
2.4. Generare e comunicare valore nell'Aou: la convergenza di interessi e finalità plurimi nel sistema di <i>accountability</i>	»	103
3. Il binomio <i>governance-accountability</i> nelle Aziende ospedaliere-universitarie del Ssr dell'Emilia Romagna	»	109
3.1. Obiettivi e metodologia dell'analisi	»	109
3.2. Le Aziende e il contesto di riferimento	»	111
3.2.1. L'Aou di Bologna	»	115
3.2.2. L'Aou di Ferrara	»	118
3.2.3. L'Aou di Modena	»	120
3.2.4. L'Aou di Parma	»	123
3.3. I riflessi delle responsabilità di <i>public governance</i> sul sistema di rendicontazione dei risultati nelle Aou della regione Emilia-Romagna	»	126
3.3.1. Il bilancio di esercizio	»	129
3.3.1.1. L'analisi della rendicontazione economica	»	130
3.3.1.2. L'analisi della rendicontazione patrimoniale-finanziaria	»	145
3.3.2. Il bilancio di missione	»	150
3.3.2.1. L'analisi della rendicontazione sociale	»	157
3.4. Osservazioni conclusive	»	182
Considerazioni finali	»	188
Riferimenti bibliografici	»	193
Riferimenti ad atti normativi e a documenti	»	209

INTRODUZIONE

Il funzionamento delle aziende del sistema sanitario pubblico è sempre più condizionato da forti pressioni ambientali, di natura economica, politica e sociale, correlate alle eterogenee istanze dei numerosi attori del settore. Innanzitutto, le aziende subiscono le esigenze di contenimento dei costi per la salute e di recupero di efficienza della finanza pubblica, a fronte di una crescente richiesta di qualità dei livelli di cura.

Nel corso dell'ultimo decennio, infatti, le politiche di riequilibrio dei conti pubblici nazionali e regionali hanno gravato profondamente sul sistema sanitario riversandosi, soprattutto, sugli erogatori finali delle prestazioni di assistenza i quali, di conseguenza, sono soggetti a una particolare attenzione sulla gestione dei loro processi interni. La pressione sul rispetto dei vincoli di bilancio, esercitata sulle aziende dal livello sovraordinato regionale e centrale del contesto sanitario, di fatto, tende a delimitare l'autonomia manageriale del livello aziendale, spesso immobilizzandola nell'azione di contrazione dei costi e nell'impossibilità di realizzare nuovi investimenti, con evidenti riflessi sulla qualità dei servizi, sulle richieste di salute della popolazione e sulla crescita del sistema.

Le aziende sanitarie sono chiamate, pertanto, a dover soddisfare efficacemente i bisogni di salute dei pazienti compatibilmente con le risorse disponibili. L'assunzione di responsabilità economica e sociale che ne deriva – che, peraltro è una diretta conseguenza dell'introduzione del modello aziendale in sanità – implica uno sforzo di conciliazione di pressioni e istanze divergenti; tale sforzo si traduce nella necessità di gestire i rapporti con gli interlocutori aziendali secondo un orientamento improntato allo *stakeholder management approach*.

È opportuno sottolineare che l'assunzione di responsabilità non deve essere intesa quale attribuzione di priorità alle finalità di equilibrio economico-

finanziario di Stato e regioni, ma va interpretata come strumento di miglioramento dei processi di tutela del diritto alla salute. In altri termini, l'osservanza dei principi di governo economico sottesi all'aziendalizzazione delle strutture sanitarie pubbliche è da intendersi quale guida dell'azione aziendale del sistema di cura, la cui finalità essenziale resta il soddisfacimento dei bisogni di assistenza dei pazienti e dei cittadini.

Il governo economico, quindi, è espressione di comportamenti gestionali coerenti con i valori di responsabilità, trasparenza, integrità ed equità che postulano la sostenibilità delle attività aziendali, anche attraverso il monitoraggio degli impatti prodotti dalle stesse. I sistemi e gli strumenti di rendicontazione attualmente impiegati in sanità non sono, però, in grado di cogliere appieno il valore degli *output* e degli *outcome* generati dalle aziende sanitarie mediante i processi di assistenza che, per loro natura, presentano un'elevata prospettiva *value based*.

Tutto ciò è in armonia con le logiche di *public governance* secondo cui l'azione di governo aziendale non può prescindere dalla tutela, in maniera etica, degli interessi degli *stakeholder* coinvolti.

Gli aspetti evidenziati risultano particolarmente significativi con riferimento alla realtà dell'Azienda ospedaliero-universitaria (Aou), che costituisce una delle diverse tipologie di erogatori di prestazioni di cura che compongono il sistema di offerta sanitaria pubblica italiana. L'Aou contribuisce, infatti, alla copertura dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) regionali ed è chiamata a operare nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Tuttavia, la propria natura è quella tipica degli ospedali di insegnamento e la sua *mission* è costituita dall'integrazione delle finalità e delle attività di assistenza, didattica e ricerca. Al suo interno, pertanto, si svolgono, secondo logiche di unitarietà e inscindibilità, sia la funzione ospedaliera di assistenza sanitaria, sia le funzioni universitarie scientifiche e di formazione.

Le Aou sono ambienti di cura in cui si producono prestazioni ambulatoriali e di ricovero che, tendenzialmente, evidenziano un'elevata specializzazione clinica, anche in virtù degli impatti positivi che il contestuale esercizio degli studi, delle sperimentazioni cliniche e della formazione degli studenti/specializzandi assicura agli *output* assistenziali, in termini di qualificazione e sviluppo delle cure attuali e future. Le Aou presentano, però, anche una notevole complessità strutturale che deriva dalla collaborazione con il sistema universitario per il quale rappresentano il luogo di riferimento in cui svolgere i tirocini formativi e le altre attività proprie dei dipartimenti di area medica degli atenei.

Il legame di integrazione delle Aou con le università è regolato, sulla base delle indicazioni della normativa nazionale e regionale, attraverso specifici

protocolli di intesa che definiscono i criteri e le modalità della collaborazione. Questo legame, in particolare, rende le Aou ricche di capitale intellettuale che, perciò, sono istituzioni “*knowledge intensive*”, al cui interno si formano le professioni mediche e le altre professioni sanitarie e si effettuano le ricerche scientifiche. Il contestuale trasferimento delle conoscenze acquisite, inoltre, favorisce il miglioramento dei percorsi diagnostico-terapeutici e contribuisce all’innovazione dei modelli di gestione delle cure. Ciò conferisce a queste strutture e ai relativi *outcome* di salute un valore aggiunto dal forte contenuto intangibile.

L’offerta assistenziale delle Aou, a differenza delle altre strutture sanitarie non universitarie del sistema di salute nazionale e regionale, è condizionata, in definitiva, dalla relazione con l’università e dalle scelte didattico-scientifiche di quest’ultima. Tali aspetti sono solo alcuni degli elementi di complessità che caratterizzano queste aziende, con forti implicazioni sul loro sistema di *governance* e sulle relative responsabilità economiche e sociali nonché sulla correlata attività di *accountability* che postula la trasparenza sui risultati derivanti dall’azione di governo aziendale.

Queste tematiche hanno ispirato i contenuti del presente lavoro che, pertanto, analizza la relazione di interdipendenza che intercorre tra i processi di *public governance* dell’Aou e i corrispondenti processi di *accountability*. L’obiettivo del lavoro, infatti, è studiare il nesso che lega tra loro i sistemi di *governance* e di *accountability* nel contesto dell’azienda sanitaria pubblica declinando il *focus* dell’analisi sull’Aou. Lo studio, che nello specifico argomenta la tesi dell’opportunità delle Aou di costruire un sistema di *accountability* coerente con la prospettiva di *public governance*, è incentrato sulla struttura di rendicontazione dei risultati e sugli strumenti di bilancio che tali aziende impiegano per rendere conto ai propri *stakeholder* della loro responsabilità economico-finanziaria e sociale.

Ai fini dell’obiettivo di ricerca ci si focalizza su più livelli di analisi che giustificano l’articolazione del lavoro in tre parti (o capitoli), come di seguito indicato.

La *prima parte* (o primo capitolo del lavoro) studia la relazione di reciprocità che interessa i processi aziendali di *public governance* e di *accountability* all’interno del contesto *multi-stakeholder* del sistema di tutela della salute, partendo dall’analisi dei moderni approcci teorici della letteratura sui modelli di governo delle aziende pubbliche. Tali approcci hanno evidenziato, infatti, l’attenzione degli studiosi e degli operatori del settore sui risultati e sugli impatti delle attività aziendali, in coerenza con l’introduzione delle capacità manageriali sottese ai processi di *governance* pubblica.

La *seconda parte* (o secondo capitolo del lavoro), invece, si concentra sull'Aou che, come sottolineato, costituisce una particolare realtà del contesto sanitario in ragione del profilo plurifinalistico della *mission* e dei numerosi interlocutori che influenzano l'azione di governo aziendale. Il capitolo introduce all'analisi del sistema di *accountability* delle Aou in correlazione con le responsabilità di *public governance* delle stesse, presentando il complesso contesto istituzionale e di *governance* che le caratterizza in forza dell'integrazione delle funzioni di assistenza, didattica e ricerca. Si evidenziano, quindi, le criticità aziendali connesse all'organizzazione e alla gestione integrata delle attività nonché al governo dell'articolato sistema di relazioni con i propri *stakeholder*.

La *terza parte* (o terzo capitolo del lavoro), infine, presenta un'analisi empirica con cui si approfondisce il tema dell'*accountability* delle Aou nella prospettiva di *public governance*. Il metodo prevede lo studio di quattro esempi di Aou attraverso cui evidenziare, quindi, la rilevanza delle responsabilità economico-sociali di *public governance* e il loro legame di interdipendenza con l'*accountability*. L'analisi si concentra, in particolare, sulla struttura di *accountability* delle quattro Aou del sistema sanitario pubblico dell'Emilia-Romagna (Aou di Bologna, Ferrara, Modena e Parma), selezionate sulla base della loro consolidata esperienza di redazione del bilancio di missione, quale strumento di rendicontazione extra-contabile impiegato per l'integrazione, in forma congiunta e complementare, dell'informativa contabile del bilancio di esercizio. L'analisi porta a considerare proprio tale integrazione e come la stessa risulti essenziale ai fini dell'impostazione di sistemi di *governance* e di *accountability* coerentemente correlati.

1. LE RELAZIONI TRA *PUBLIC GOVERNANCE* E *PUBLIC ACCOUNTABILITY* NELLA RENDICONTAZIONE DEL VALORE IN SANITÀ

1.1. “*Public governance*” vs “*government*”: l’evoluzione del concetto di governo dell’amministrazione pubblica e il contributo delle discipline aziendali

L’esigenza di elevare i livelli di *performance* dei sistemi di produzione ed erogazione, nonché di migliorare gli *output* e gli *outcome* delle attività, è alla base del processo di trasformazione aziendale delle organizzazioni del settore pubblico. Come è noto, tale trasformazione è stata avviata, attraverso un ampio ventaglio di riforme¹, a partire dai primi anni Ottanta, inizialmente nei Paesi anglosassoni, per poi diffondersi anche in Europa e in Italia². In forza della

¹ Sul processo di riforma che ha investito il sistema pubblico a livello internazionale, si veda, per tutti: POLLITT C., BOUCKAERT G., *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000, traduzione italiana a cura di ONGARO E., *La riforma del management pubblico*, Università Bocconi editore, Milano, 2002.

² In Italia il processo di riforma è iniziato a partire dagli anni Novanta interessando, dapprima, gli enti locali e le aziende sanitarie e poi, progressivamente, tutte le realtà aziendali del settore pubblico, con processi di cambiamento tuttora in corso. Su tali tematiche si vedano, fra gli altri: ANESSI PESSINA E., *Principles of public management*, Egea, Milano, 2000; ANSELMIL., DONATO F., MARINÒ L., PAVAN A., ZUCCARDI MERLI M., *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni. Dal federalismo ai costi standard*, FrancoAngeli, Milano, 2013; ANSELMIL., *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, Giappichelli, Torino, 1995; ANSELMIL., *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2014; ANSELMIL., SAITA M., *La gestione manageriale e strategica nelle aziende sanitarie. L’evoluzione organizzativa del sistema sanitario nella prospettiva federale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002; D’ALESSIO L., *Logiche e criteri di armonizzazione nelle recenti normative di riforma della contabilità pubblica*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2012, pp. 23-39; FARNETI F., *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriale*, FrancoAngeli, Milano, 2004; FARNETI G., POZZOLI S. (a cura di), *Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2005; MUSSARI R., *Il management delle aziende pubbliche: profili teorici*, Cedam, Padova, 1994; MUSSARI R., *Brevi considerazioni sui mutamenti in atto nei*

crescente rilevanza assunta nel contesto dalle questioni di natura economica, il cambiamento si fonda, infatti, sull'unanime riconoscimento dell'inefficacia del tradizionale *modus operandi* delle entità pubbliche e, in coerenza, sulla chiara necessità di un mutamento radicale del modello di gestione.

Queste problematiche hanno favorito l'applicazione al settore pubblico delle logiche e delle metodologie proprie delle discipline aziendali³, consolidando l'affermarsi di un diffuso orientamento manageriale negli studi nazionali e internazionali afferenti il sistema di governo delle amministrazioni pubbliche. Tali studi hanno generato un filone di teorie fondato sulla ricerca di nuovi modelli decisionali e hanno promosso l'introduzione di principi e criteri di governo economico volti alla responsabilizzazione sui risultati nonché alla trasparenza e all'etica dei comportamenti.

L'orientamento manageriale negli studi, in particolare, ha dato vita allo sviluppo di un paradigma post-burocratico di governo pubblico, così come sintetizzato dapprima nelle teorie del *New public management* (Npm)⁴ degli anni Ottanta e, più tardi, nella sua evoluzione in *New public governance* (Npg) quale modello gestionale più confacente al settore⁵.

L'approccio teorico del *New public management*, infatti, presenta il principale limite di aver studiato il sistema pubblico con il presupposto di volervi trasferire le logiche aziendali del settore privato, confidando che l'applicazione

sistemi di contabilità pubblica, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2012, pp. 11-21; REBORA G., *Un decennio di riforme: nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Guerini e Associati, Milano, 1999; RICCI P., *Il potenziale impatto delle nuove disposizioni contabili sui comportamenti aziendali e sul sistema economico*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2012, pp. 41-51.

³ In tal senso si vedano, fra gli altri: BORGONOVÌ E., *Ripensare le amministrazioni pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di approfondimento*, Egea, Milano, 2005; GUTHRIE J., HUMPHREY C., JONES L.R., OLSON O. (eds), *International public financial management reform: progress, contradictions, and challenges*, Information Age Publishing, Usa, 2005; MARCON G., *L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità*, in *Azienda Pubblica*, n. 3, 2011, pp. 207-221; PAOLONI M., GRANDIS F.G., *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2007; SALVATORE C., *Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo contabile e gestionale nelle aziende pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

⁴ Sul *New public management* si vedano, in particolare, i lavori di Christopher Hood tra cui: HOOD C., *The "New public management" in the 1980s: variations on a theme*, in *Accounting, Organizations and Society*, n. 2-3, 1995, pp. 93-109; HOOD C., *The art of the state. Culture, rhetoric, and public management*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

⁵ Un'ampia letteratura internazionale documenta l'evoluzione del paradigma del *New public management* in quello di *New public governance*. Si vedano, fra gli altri: BAKVIS H., JARVIS M.D. (eds.), *From New public management to New political governance*, McGill-Queen's University Press, Canada, 2012; MENEGUZZO M., *Dal New public management alla New public governance: il pendolo della ricerca sull'Amministrazione pubblica*, in *Azienda Pubblica*, n. 3, 1995, pp. 491-510; OSBORNE S.P., *The New public governance?*, in *Public Management Review*, Vol. 8, n. 3, 2006, pp. 377-387.

di principi e strumenti in uso in tale settore potesse portare a un automatico miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi pubblici⁶. Il *New public management*, quindi, è ritenuto incapace di interpretare appieno le specificità decisionali e gestionali delle organizzazioni pubbliche, le quali non possono prescindere dalla complessa relazione che lega l'amministrazione al cittadino e al contesto territoriale in cui la stessa si colloca.

La conseguente necessità di correggere il profilo di ricerca degli studi, in considerazione delle peculiarità dei processi aziendali⁷ e delle correlate prerogative di governo, ha portato all'introduzione di più opportuni principi di gestione incentrati sullo sviluppo delle *capacità di governance*⁸. Tali principi pongono l'amministrazione pubblica al centro della crescita economica e sociale della collettività e del sistema di riferimento, in quanto le conferiscono il ruolo di coordinatore e promotore delle relazioni interorganizzative, degli interventi sistemici e dei collegati processi di reciprocità e influenza.

Ciò evidenzia una netta contrapposizione con il tradizionale modo di intendere il governo dell'amministrazione pubblica (o *government*) che individuava, invece, un «ruolo dirigista»⁹ del *management* pubblico, proprio per il potere di dirigere i diversi attori del sistema socio-economico attraverso l'imposizione normativa di obblighi e divieti. Il concetto di *government* racchiude, in effetti, i principi del preesistente modello burocratico, che era l'espressione di un approccio giuridico alla gestione, secondo cui l'autorità decisionale era esercitata in derivazione di una razionalità gerarchica e formale del sistema istituzionale¹⁰. L'esercizio di poteri sovraordinati giustificava una progettazione delle politiche pubbliche in base a logiche gerarchiche di tipo *top-down*, a discapito, tuttavia, della cooperazione e della relazione democratica con gli interlocutori economici e sociali.

Sulla scia evolutiva del *New public management*, il paradigma della *New public governance* interpreta, dunque, l'esigenza di trasformazione del

⁶ Si veda: OSBORNE S.P., *The New public governance?*, cit., pp. 377-387.

⁷ Le specificità che contraddistinguono l'amministrazione pubblica sono riconducibili alla notevole eterogeneità dei prodotti offerti, all'assenza del prezzo di cessione degli stessi, alla formalizzazione dell'attività amministrativa derivante dall'esercizio di poteri sovraordinati, dall'influsso dei tempi e dei ritmi della politica e dalla necessità di ottenere il consenso. Per approfondimenti si veda: BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005, pp. 41-55.

⁸ In proposito si veda: MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New public management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in *Azienda Pubblica*, n. 6, 1997, pp. 588-589.

⁹ *Idem*, p. 589.

¹⁰ Sul modello burocratico di amministrazione pubblica si veda, ad esempio: BORGONOVÌ E., FATTORE G., LONGO F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, 2009, pp. 75-84.

government, individuando una moderna dimensione di governo (o nuovo *government*) dell'amministrazione pubblica maggiormente orientata al cittadino, enfatizzata attraverso la *partnership* e il *networking*, configurando una rinnovata prospettiva dei *public services*¹¹. A differenza del *New public management* che si concentra unicamente sull'organizzazione, la *New public governance* si focalizza anche sul suo ambiente favorendo l'attivazione, da parte del *management* pubblico, di processi di interazione e di coordinamento con i diversi interlocutori della società civile¹². La prospettiva di efficienza ed efficacia si amplia così dalla singola organizzazione all'intero sistema pubblico e alla rete interistituzionale¹³, contemplando, insieme al miglioramento della produttività amministrativa, anche l'interesse collettivo.

Infatti, l'esigenza di recuperare la produttività e di contenere i costi della gestione pubblica aveva dato un forte impulso all'espansione del movimento teorico del *New public management* contribuendo, altresì, a spiegare il *focus* del *management* sull'efficienza interna, come anche l'introduzione di logiche di economicità, di risultato e di *performance*. Tuttavia, proprio perché la filosofia di approccio è focalizzata sull'interno dell'organizzazione (sulla struttura e sugli *input* di produzione, sugli obiettivi, sui processi e sui comportamenti interni), si ha una visione ristretta della *performance* dell'amministrazione pubblica. Il paradigma della *New public governance* si concentra, invece, sugli effetti (o *outcome*) che l'operato aziendale produce all'esterno dell'organizzazione, dando luogo a un ampliamento della dimensione di valutazione della *performance* aziendale¹⁴. Ai principi di efficienza, efficacia ed economicità si aggiungono, quindi, criteri ulteriori, tra cui la trasparenza, la correttezza, l'equità, la responsabilità, l'etica, la sostenibilità sociale e la capacità di rendere conto dell'azione pubblica (*accountability*) ai diversi portatori di interesse¹⁵. In breve, l'attenzione del *management* pubblico sui risultati non si limita all'organizzazione, ma coinvolge, inoltre, il complessivo sistema sociale di riferimento.

¹¹ Si confronti con: PESTOFF V., BRANDSEN T., VERSCHUERE B., *New public governance, the third sector and co-production*, Routledge, New York, 2012, p. 329.

¹² Si consulti al riguardo: OSBORNE S.P., *The New public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of Public governance*, Routledge, London, 2010.

¹³ Si veda: CEPIKU D., *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di misurazione della PA?*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2005, pp. 105-131.

¹⁴ Al riguardo si veda, in particolare: GIOVANELLI L., *La valutazione delle performance nel percorso di cambiamento del settore pubblico*, in GIOVANELLI L. (a cura di), *La valutazione delle performance in ambito sanitario. Profili teorici ed evidenze empiriche*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 3-20.

¹⁵ In tal senso si veda: MENEGUZZO M., *Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana*, in *Rirea*, n. 11-12, 2005, pp. 705-720.

Il modello di gestione della *New public governance* inaugura, infine, una stagione di apertura dell'amministrazione pubblica che trova fondamento nella collaborazione sistemica (con le imprese, gli enti del terzo settore, le altre istituzioni pubbliche e gli altri soggetti economici e sociali) e nella centralità della rete interorganizzativa. In altre parole, si assiste all'emergere di una *governance* pubblica¹⁶ (o *public governance*) che si caratterizza per la rilevanza delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli del contesto politico e sociale, per il governo e il coordinamento di *network* e reti di relazione (tra i vari organismi operanti nel territorio) e per l'orientamento all'esterno verso l'ambiente economico e sociale¹⁷.

In particolare, la relazione con le persone e con le altre organizzazioni, pubbliche e private della rete, costituisce un aspetto cruciale del concetto di *governance* pubblica¹⁸ e investe la dimensione politica, economica, sociale,

¹⁶ Sul tema della *governance* pubblica si veda, in particolare: MENEGUZZO M., BUBBICO F., CEPILU D., COLANGELO R., GIORDANO R., SINISCALCHI A., D'ADAMO A., *Governance pubblica: approcci teorici ed esperienze*, McGraw-Hill, Milano, 2006. È opportuno sottolineare che in letteratura vi è un largo impiego del termine *governance*, frutto di approcci differenti e concettualizzazioni tutt'altro che univoche, per cui manca una definizione condivisa; con riferimento ai processi di innovazione della pubblica amministrazione si è, tuttavia, abbastanza concordi sulla concettualizzazione di *governance* come ampliamento del *government* e del *New public management*. Per approfondimenti si veda ancora: CEPILU D., *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di misurazione della PA?*, cit., pp. 105-131. Sui diversi significati di *governance* si vedano anche, tra gli altri: KOOIMAN J., *Social-political governance: overview, reflections and design*, in *Public Management Review*, Vol. 1, n. 1, 1999, pp. 67-92; PETERS B.G., PIERRE J., *Governance without government? Rethinking public administration*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, n. 2, 1998, pp. 223-243; RHODES R.A.W., *The new governance: governing without government*, in *Political Studies*, Vol. 44, n. 4, 1996, pp. 652-667; STOKER G., *Governance as theory: five propositions*, in *International Social Science Journal*, Vol. 50, n. 155, 1998, pp. 17-28.

¹⁷ Si confronti con: MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New public management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, cit., p. 589.

¹⁸ Nel concetto di *governance* pubblica, infatti, è fondamentale la capacità di governo (*steering*) dei processi di interazione, attraverso il coordinamento delle complesse relazioni, orizzontali e verticali, con i diversi attori (autonomi, ma interdipendenti) della rete. Si vedano, ad esempio: KICKERT W.J.M., KLIJN E.H., KOPPENJAN J.F.M. (eds), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage Publications, London, 1997; RHODES R.A.W., *Governance and public administration*, in PIERRE J. (eds), *Debating governance: authority, steering, and democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 54-90. Si evidenzia, inoltre, che la prospettiva prevalente negli studi internazionali più recenti in tema di *governance* pubblica è proprio quella di *governance* di *network* (o *governance network theory*) che, a consolidamento del fatto che l'amministrazione pubblica agisce in un sistema di reti, si sofferma sulle capacità del *management* pubblico di promuovere e gestire *network* di soggetti economici e sociali, nell'ottica di favorire lo scambio di risorse tra i partecipanti e il perseguimento di obiettivi condivisi. Nell'ambito della vasta letteratura sull'argomento si vedano, in particolare: CEPILU D., MUSSARI R., POGGESI S., REICHARD C., *Special Issue on governance of networks: challenges and future issues from a public management perspective* Editorial, in

culturale ed etica dei processi interazionali. Gli *stakeholder*, inoltre, non hanno tutti la medesima capacità contrattuale; l'utente, ad esempio, e i cittadini in genere rappresentano gli interlocutori più deboli della rete e, ai fini della tutela dei loro interessi, i principi di *governance* pubblica (principalmente l'equità, la correttezza amministrativa, la trasparenza e la capacità di dare conto della produzione e del consumo della ricchezza pubblica) assumono un'importanza significativa all'interno di un quadro operativo più democratico e partecipativo rispetto al passato. La *governance* pubblica descrive, dunque, un rapporto coscienzioso tra pubblica amministrazione e cittadino, poiché non solo stimola il coinvolgimento di quest'ultimo nei processi di definizione delle scelte, nelle politiche di gestione dei servizi e nell'azione amministrativa, ma implica, altresì, un sistema di governo responsabile, eticamente corretto ed equo delle risorse pubbliche.

Quanto sopra rappresentato è coinciso con l'evoluzione dell'ambiente esterno alla pubblica amministrazione che ha progressivamente mutato il ruolo del cittadino da destinatario passivo della prestazione, all'interno di un rapporto unidirezionale tra pubblica amministrazione e utente, a soggetto attivo di una relazione di tipo bidirezionale, nella quale egli è attore partecipe dei processi di definizione delle *policy*. Ciò ha portato alla necessità di progettare e attuare politiche pubbliche efficaci, con la conseguente opportunità di sviluppare le capacità di governo delle relazioni con i vari rappresentanti degli interessi economici e della società civile¹⁹.

In definitiva, la concettualizzazione di *governance* è introdotta nel sistema delle entità pubbliche con la diffusione degli studi sui nuovi modelli manageriali di gestione²⁰ in risposta alle logiche evolutive del *New public*

Journal of Management & Governance, Vol. 18, n. 1, 2014, pp. 1-7; KEAST R., MANDELL M.P., AGRANOFF R. (eds), *Network theory in the public sector: building new theoretical frameworks*, Routledge, New York, 2013; LEWIS J.M., CONSIDINE M., ALEXANDER D., *Innovation inside government: the importance of networks*, in BEKKERS V., EDELENBOS J., STEIJN B. (eds), *Innovation in the public sector: linking capacity and leadership*, Palgrave Macmillan, UK, 2011, pp. 107-133; OSBORNE S.P., *The New public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of Public governance*, cit.

¹⁹ In sintesi, tali esigenze esprimono e giustificano, dal punto di vista concettuale, la transizione dalla nozione di *government* – che racchiude il significato tradizionale dello stile di governo delle amministrazioni pubbliche ed è contraddistinto dalle logiche del controllo giuridico – a quella di *governance* – che racchiude, invece, un moderno approccio al *management* delle organizzazioni pubbliche ed è guidato da criteri di governo economico e di responsabilità, in forza delle interazioni fra molteplici centri di interesse. Per un chiarimento terminologico fra i concetti di *government* e *governance* si veda: KOOIMAN J., VAN VLIET M., *Governance and public management*, in ELIASSEN K.A., KOOIMAN J. (eds), *Managing public organizations: lessons from contemporary European experience*, Sage Publications, London, 1993.

²⁰ Al riguardo si veda, ad esempio: MENEGUZZO M., CEPIKU D., DI FILIPPO E. (a cura di), *Managerialità, innovazione e governance nella pubblica amministrazione*, Aracne, Roma, 2006.

management. Rappresenta, per l'appunto, il tratto saliente del processo di transizione dal paradigma burocratico a quello post-burocratico²¹ dell'amministrazione pubblica che ha decretato il superamento dello «schema autoritativo di *government*» a favore dello «schema reticolare di *governance*»²².

1.1.1. I principi di “good governance” per le aziende del settore pubblico

La concettualizzazione di *governance*, in letteratura, presenta una veste polisemica con molte differenze nel modo in cui viene definita e applicata nelle diverse discipline delle scienze sociali (dalla Sociologia alla Politica, al Diritto, all'Economia delle imprese, all'Economia delle amministrazioni pubbliche ecc.)²³; vi sono, tuttavia, alcuni elementi in comune come l'enfasi sulla qualità dei sistemi, sulla crescente necessità di maggiori interdipendenze sociali, sulla cooperazione e sugli accordi pubblico-privato per migliorare la legittimità e l'efficacia dei processi decisionali²⁴. La *governance* esprime, infatti, una moderna modalità del sistema di decisione e azione (*policy making*) di organizzazioni complesse, in quanto, rispetto al modello di controllo rigido e gerarchico del *government*, celebra un sistema di governo più flessibile e interattivo, promotore di una maggiore collaborazione e fiducia tra gli attori sociali, e perciò più adatto a interpretare l'evoluzione della società civile.

Il concetto di *governance*, dunque, ha origine in ambiti disciplinari diversi dall'Economia aziendale; la sua applicazione in campo economico, dapprima, alle organizzazioni del settore privato, e più tardi, anche a quelle del settore pubblico, è associata alla nozione di “*corporate governance*”, o sistema con cui le organizzazioni sono dirette e controllate²⁵. Tale nozione è stata introdotta dalle scienze giuridiche a seguito dello sviluppo delle grandi

²¹ Si veda: BUDD L., *Post-bureaucracy and reanimating public governance: A discourse and practice of continuity?*, in *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 20, n. 6, 2007, pp. 531-547.

²² In tal senso si veda: CIRILLO A., *L'amministrazione relazionale. Modelli comunicativi di Public Governance*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 4, 2011, pp. 59-78.

²³ Sulle diverse «modalità di *governance*» si veda, ad esempio: TREIB O., BÄHR H., FALKNER G., *Modes of governance: towards a conceptual clarification*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, n. 1, 2007, pp. 1-20.

²⁴ Si veda: KOOIMAN J., *Social-political governance: overview, reflections and design*, cit., pp. 67-92.

²⁵ La *corporate governance*, che in letteratura individua una delle diverse manifestazioni di *governance*, nasce come *governance* d'impresa, ma il suo significato, come evidenziato più avanti, è stato esteso e adattato anche alle organizzazioni del settore pubblico. Si veda, ad esempio: RHODES R.A.W., *The new governance: governing without government*, cit., p. 654.

imprese e dei gruppi societari, proprio per definire i rapporti di coordinamento e di governo delle società a base capitalistica (le *corporation*)²⁶, nel rispetto degli interessi della proprietà (gli azionisti) nonché di tutti gli altri *stakeholder* e della collettività in generale²⁷.

Con particolare riferimento alle amministrazioni pubbliche, l'applicazione del concetto di *corporate governance* rappresenta un'estensione, in ottica economico-aziendale, del suo significato giuridico originario (da "governance dell'impresa" a "governance delle aziende"). Nella sua accezione economico-aziendale, in effetti, la *governance* individua l'insieme delle regole, delle strutture e delle tecniche finalizzate al governo economico delle aziende (sistema di direzione e controllo) con l'attenzione rivolta non solo all'efficienza e all'efficacia, ma anche alla correttezza delle decisioni e delle azioni a tutela dei diversi soggetti portatori d'interesse del sistema aziendale.

In sintesi, l'accostamento della nozione di *corporate governance* al settore pubblico deriva dal fatto che tale nozione si riferisce al modo in cui un'azienda è governata e ai suoi comportamenti e, perciò, riguarda chi o quali

²⁶ L'accezione originaria della locuzione "*corporate governance*" è prettamente giuridica ed è circoscritta alle sole società di capitali. Il suo significato, infatti, concerne il complesso di norme che disciplinano il funzionamento degli organi di governo delle grandi imprese quotate; la finalità è quella di regolare i rapporti tra la proprietà (i numerosi azionisti, i quali non gestiscono direttamente l'impresa) e gli amministratori (o manager delegati a gestire l'impresa), in modo da indurre lo svolgimento della gestione societaria nell'interesse degli azionisti e degli investitori di mercato. L'evoluzione degli studi sulla *corporate governance* (in particolare, il suo richiamo negli studi economico-aziendali in relazione alla *governance* d'impresa) ha, poi, ampliato l'accezione originaria della locuzione secondo un'ottica che «qualifica l'organizzazione apicale e i principi basilari di condotta delle imprese in relazione all'ambiente circostante» e che, pertanto, focalizza l'attenzione sui rapporti di governo e sul contemperamento dei diversi interessi (potenzialmente divergenti) che convergono sull'istituto (impresa o altro ente economico). In effetti, l'evoluzione degli studi sulla *corporate governance* ha, inoltre, esteso l'applicabilità della nozione a tutte le tipologie di imprese e, altresì, alle altre organizzazioni economiche (quali quelle del settore pubblico). Sull'evoluzione del concetto di *corporate governance* si veda, in particolare: PROIETTI L., *I molteplici significati della "governance": verso un chiarimento in ottica economico-aziendale*, in *Sinergie Italian Journal of Management*, n. 73-74/07, 2011, pp. 343-368.

²⁷ La tutela degli interessi degli *stakeholder* rappresenta un elemento fondamentale della *corporate governance* che, nella sua accezione più ampia, include, oltre agli interessi degli azionisti, anche le attese di altri soggetti coinvolti nelle dinamiche aziendali (lavoratori, creditori, clienti, fornitori e, in generale, la comunità e tutti gli attori che popolano l'ambiente di riferimento). Si veda, al riguardo, la concettualizzazione di *corporate governance* individuata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE): MILLSTEIN I.M., *Corporate Governance. Improving Competitiveness and Access to Capital in Global Market: a report to the OECD*, OECD Publishings, 1998. Sul concetto di *corporate governance* quale sistema di direzione e controllo delle imprese societarie si vedano anche, ad esempio: DEMIRAG I.S. (eds), *Corporate governance, accountability and pressures to perform: an international study*, JAI Press, Stamford, 1998; KEASEY K., THOMPSON S., WRIGHT M. (eds), *Corporate governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.

meccanismi e processi ne governano la gestione²⁸. Al riguardo, è opportuno richiamare il fatto che, nelle entità aziendali del settore pubblico, gli organi e i poteri di governo hanno carattere istituzionale e sono influenzati dal sistema politico e dalle relative dinamiche di acquisizione del consenso²⁹. In particolare, gli organi direttivi sono organi di espressione politica che esercitano i loro poteri per nome e per conto della comunità rappresentata. Nelle amministrazioni pubbliche, infatti, il potere volitivo del soggetto economico appartiene alla comunità dei cittadini – i quali sono, al contempo, finanziatori (attraverso il prelievo fiscale) e destinatari dei servizi pubblici – ma viene esercitato dai loro rappresentanti politici, designati, tramite il meccanismo elettorale, ad assumere le decisioni aziendali³⁰. Ne deriva che, nelle amministrazioni pubbliche, la figura corrispondente a quella degli azionisti dell'impresa privata, in veste di proprietari e di principali interessati alle vicende aziendali, è riconducibile alla comunità dei cittadini e, dunque, ai rappresentanti politici delegati, dagli stessi cittadini, a definire le scelte di governo aziendale. La concreta realizzazione di tali scelte, inoltre, spetta agli organi della struttura amministrativa, o dirigenti, ai quali è affidata la gestione

²⁸ In tal senso si veda: RYAN C., NG C., *Public sector corporate governance disclosures: an examination of annual reporting practices in Queensland*, in *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 59, n. 2, 2000, p. 5.

²⁹ Il funzionamento delle amministrazioni pubbliche è influenzato da sistemi di regole e meccanismi decisionali e operativi complessi. Nello specifico, il “sistema istituzionale” definisce la forma di Stato, gli organi, i rispettivi poteri e il sistema elettorale; determina altresì le regole di funzionamento del “sistema politico”, tra cui le scadenze elettorali, la durata dei mandati e i tempi di formazione dei governi che influenzano la razionalità amministrativa ed economica della gestione. Il sistema politico, inoltre, definisce le modalità e le forme attraverso le quali si acquisisce il consenso, le cui dinamiche si fondano prevalentemente sulla condivisione delle idee proposte dalle diverse forze politiche. Il sistema politico, pertanto, afferisce al rapporto tra i cittadini (rappresentati) e i politici (rappresentanti), alle regole del confronto tra maggioranze e minoranze, all'equilibrio tra valori e interessi dei singoli individui e gruppi sociali nonché ai comportamenti finalizzati a conseguire, mantenere e accrescere il consenso per le decisioni assunte. Si evidenzia che il tradizionale funzionamento delle amministrazioni pubbliche privilegiava proprio questi due sistemi di regole, il sistema istituzionale e quello politico. L'introduzione, nel settore pubblico, delle logiche del funzionamento aziendale ha, poi, introdotto un terzo sistema di regole, o “sistema aziendale”, con cui perseguire, tramite criteri di razionalità economica, l'equilibrio tra i bisogni collettivi e la limitatezza delle risorse disponibili per soddisfarli. In proposito si veda: BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 8-11.

³⁰ Nelle entità aziendali del settore pubblico, dunque, la nomina dei componenti dell'organo volitivo è il frutto di un processo di rappresentanza politica. Tale processo si esprime sia attraverso meccanismi di votazione diretta, nel caso in cui i cittadini eleggono, per mezzo del voto, i propri rappresentanti politici negli enti territoriali, sia attraverso meccanismi di votazione indiretta, nel caso in cui i politici eletti dai cittadini nominano i componenti dell'organo volitivo nelle amministrazioni funzionali agli enti territoriali.