

**Governance, efficacia  
e sostenibilità  
nelle aziende pubbliche**  
**Uno studio sulla leggibilità  
delle politiche idriche regionali**

Adriana Bruno

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE**

**E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



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.

*ECONOMIA DELLE AZIENDE  
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE*

---

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 alle 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.

*Comitato Direttivo*

Luca Anselmi (Università di Pisa)

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)

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 Matacena (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 degli Studi di Napoli Federico II)  
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)

# **Governance, efficacia e sostenibilità nelle aziende pubbliche**

---

**Uno studio sulla leggibilità  
delle politiche idriche regionali**

Adriana Bruno

---

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE  
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Isbn: 9788835169314

Copyright © 2024 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](http://www.francoangeli.it).*

*A mio figlio.  
È l'acqua a comporci ma è l'amore a guidarci.*



# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	11
<b>1. Gli studi aziendali di governance nella PA</b>	»	15
1. Una review della letteratura	»	15
2. L'efficacia e l'efficienza nella governance pubblica	»	19
3. L'efficienza: il processo di esternalizzazione di servizi pubblici	»	22
4. Come e quando misuriamo l'efficacia di una policy?	»	23
<b>2. La governance, la disclosure e la leggibilità in tema idrico</b>	»	29
1. La leggibilità dei report di sostenibilità	»	29
2. Il research design	»	30
3. L'informativa non finanziaria nelle aziende pubbliche	»	35
4. Trasparenza, Accountability e Disclosure nell'azienda pubblica	»	38
5. La disclosure del servizio idrico	»	43
<b>3. Parole, parole, parole: uno studio linguistico dei piani di tutela delle acque</b>	»	47
1. La metodologia della ricerca	»	47
2. Il contesto della ricerca: l'Italia e le regioni del Meridione	»	55
3. La pianificazione: i piani di tutela delle acque	»	57

4. La Regione Lazio	pag. 58
5. La Regione Abruzzo	» 60
6. La Regione Molise	» 61
7. La Regione Puglia	» 63
8. La Regione Basilicata	» 64
9. La Regione Campania	» 65
10. I risultati dall'indice GWP "Good Water Plan"	» 67
11. I risultati dall'Indice Flesch-Vacca	» 74
12. Conclusioni e sviluppi futuri	» 78
<b>Appendice: la sostenibilità dei servizi idrici</b>	» 85
1. Le politiche internazionali a tutela dell'acqua	» 85
2. L'Agenda 2030 e i goals degli SDG nel settore pubblico: declinazione delle politiche globali su scala regionale	» 88
3. Le politiche idriche nell'ordinamento italiano	» 95
<b>Bibliografia</b>	» 101

E se non potrai correre e neppure camminare, ti insegnerò a volare (Francesco Guccini, Roberto Vecchioni).

Laudato si' mi Signore, mi Signore per sor' Acqua, la quale è multo utile et humile et pretiosa et casta (*Cantico delle creature*, San Francesco d'Assisi).



## INTRODUZIONE

Le amministrazioni pubbliche sono oggetto di studio di diverse discipline: la Sociologia, che si concentra sullo studio delle diverse forme di organizzazione sociale; la Scienza della politica, che studia le forme di organizzazione sociale politicamente organizzate; il Diritto, che si sofferma sullo studio dei sistemi di regole codificate che qualificano le diverse forme di Stato e le modalità di esercizio del potere; l'Economia (micro e macroeconomia), che si focalizza sullo studio degli equilibri economici di sistema a diverso livello, e infine l'*Economia aziendale* che, a differenza delle discipline sopra citate, studia i processi (economici e non) interni ed esterni degli enti in cui la pubblica amministrazione si articola; in particolare, essa studia il sistema pubblico, inteso come apparato, nelle relazioni economiche con gli altri soggetti esterni.

Lo studio delle amministrazioni pubbliche con approccio economico aziendale si sofferma soprattutto sulla capacità di creazione di valore pubblico della singola azienda pubblica. Tradizionalmente, tra gli studiosi aziendalisti che hanno affrontato lo studio delle amministrazioni pubbliche, è stata privilegiata la dimensione istituzionale (Capaldo, 2013). Inoltre, a differenza degli altri approcci, la particolarità dello studio economico-aziendale è quello di studiare l'azienda pubblica con l'approccio sistemico (Cavalieri, Ferraris, 2010).

Inoltre, altra peculiarità è quella di considerare ciascuna amministrazione pubblica anziché in maniera singola in modo aggregato (Garzella, 2000), come un insieme di scambi, con oggetto di esclusiva osservazione e come un insieme di relazioni, ovvero come rete di relazioni stabili tra soggetti diversi.

Infine, con orientamento all'economicità, intesa come la migliore combi-

nazione di risorse limitate rispetto ai bisogni per aumentarne l'utilità e il valore e considerando quale fine ultimo quello della creazione di valore, e cioè il concorrere al progresso della società, e non alla massimizzazione del profitto/interesse di un soggetto o di più soggetti. Tutto ciò va inevitabilmente a condizionare il perseguimento dell'equilibrio aziendale e, dunque, la capacità da parte dell'azienda medesima di mantenere o, addirittura, migliorare il proprio livello di funzionalità nel tempo (Amaduzzi, 1953).

Nell'ambito, dunque, di questo ultimo filone di studi sull'azienda pubblica, questo lavoro ha l'obiettivo di interrogarsi sulla efficacia della governance pubblica nel settore idrico, e lo fa attraverso una ricerca empirica sul livello di leggibilità delle policy emanate a tutela delle acque; questo lavoro dunque mostra e pone interrogativi anche sul conseguente livello di efficacia, delle politiche idriche regionali, in particolare nelle regioni del Meridione, nella cornice del più ampio raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo e di sostenibilità dettati dall'Agenda 2030.

Il lettore potrebbe interrogarsi sul perché è necessario ancora parlare di efficacia nella pubblica amministrazione? Possiamo dire che la storia delle riforme che ha scandito l'Italia dell'ultimo trentennio è una storia di occasioni perdute. Numerosi gli studi nella letteratura nazionale, dettagliati nel primo paragrafo del Capitolo 1, che hanno evidenziato tentativi falliti (o riusciti solo in parte) e opportunità sfumate che non sono state a pieno compiute; questi limiti sono stati spesso spiegati proprio con gap implementativi. Dunque, perché le riforme non hanno funzionato? Le ragioni sono tante e complesse ma hanno forse una comune radice: le riforme presuppongono e richiedono di essere concretamente volute e attuate, presuppongono dunque efficacia.

L'occasione che ci viene presentata oggi parte nel 2015 quando infatti, gli Stati membri riuniti alle Nazioni Unite hanno adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e resiliente (ONU, 2018). L'Agenda 2030 ha stabilito 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) da raggiungere appunto entro il 2030; fra questi particolare attenzione è dedicata in questo volume all'obiettivo di sviluppo sostenibile numero 6 (SDG 6). Nello specifico, con l'SDG 6 si prova a garantire alle future generazioni la disponibilità dell'acqua e al contempo migliorare la gestione sostenibile dei servizi igienico-sanitari "L'acqua dolce, infatti, in quantità e qualità sufficienti per tutti, è essenziale per tutti gli aspetti della vita e dello sviluppo sostenibile" (ONU, 2018, p. 10). Questo studio tocca dunque più temi, quello della sostenibilità, quello della governance pubblica, quello dell'efficacia nella pubblica amministrazione.

Il *tema della sostenibilità* viene affrontato analizzando i recenti studi (Neal, 2020; Sowby, 2020) che analizzano l’impatto sulla sostenibilità che la pandemia da COVID-19 e la conseguente crisi economica che ha influito fortemente soprattutto sulla ricerca dello sviluppo sostenibile nelle scelte di governance aziendali; in particolar modo nella gestione dei servizi di pubblica utilità quali proprio i servizi idrici e di gestione delle acque reflue (Biswas *et al.*, 2022; Naderi, 2021).

Il *tema della governance*, secondo il rapporto delle Nazioni Unite, “una buona governance dell’acqua è essenziale” (Rapporto ONU, 2018, p. 15). La *governance*, o governo, include più aspetti: prima si compone di regole, le regole scritte conosciute come *policy* o politiche, e poi di pratiche da queste discendenti; di conseguenza si può dire che la *governance* comprende i processi politici, istituzionali e amministrativi sottostanti alle regole, fondamentali per prendere decisioni e per attuarle con la messa in pratica. I risultati di questo lavoro di ricerca mostrano che la buona *governance* pubblica dell’acqua, e dunque il buon governo dell’acqua è ancora debole, e di conseguenza il messaggio importante contenuto in questo lavoro è che ancora tanto lavoro c’è da fare per fare in modo che gli obiettivi e i target in tema di sostenibilità dell’acqua vengano raggiunti. In questo contributo si focalizza l’attenzione sulla buona *governance* e cioè sul primo passo che si copia, e cioè sulla buona scrittura delle *policy*.

Il *tema dell’efficacia*, in questa prospettiva infatti, secondo le Nazioni Unite, l’Italia deve dimostrare un maggiore impegno nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità previsti dall’Agenda 2030, in quanto appare ancora molto lontana dal raggiungimento dei target previsti appunto dall’Obiettivo 6 (Guerrini *et al.*, 2018) posizionandosi purtroppo al primo posto in Europa per quota di prelievi di acqua potabile (Lucentini, 2021).

Le istituzioni dell’Unione Europea, in particolare la Commissione Europea, sono sempre più interessate alla effettiva attuazione delle politiche comunitarie. Per avere un ordine di misura del problema, la Commissione europea ha adottato un indice di “qualità del governo” (*the quality of government index*) come indicatore sintetico della performance attuativa delle politiche di coesione dell’UE. In particolare, sono state formulate raccomandazioni ai Governi, soprattutto in quelli che ricevono aiuti dai fondi comunitari (Bartram *et al.*, 2018). Tuttavia, l’attuazione delle politiche resta ancora un aspetto difficile.

In linea generale, quando si scrive, è necessario sgomberare il campo

dalle confusioni e dalle imprecisioni e bisogna, in altri termini, prendersi la responsabilità di curare nel miglior modo possibile ciò che si vuole comunicare. Da questa prospettiva, il buon governo comprende le regole, le pratiche e i processi politici, istituzionali e amministrativi per prendere decisioni e attuarle. Tuttavia, nella cornice della sostenibilità e degli obiettivi SDGs, per approfondire la nostra comprensione della governance dell'acqua, il presente lavoro, guardando come caso studio l'ordinamento italiano e in particolare le regioni del Meridione in emergenza idrica, si pone le seguenti alla domanda di ricerca di

- RQ1: Alla luce degli obiettivi di sostenibilità, l'attuale governance in materia idrica, è efficace?
- RQ2: Così come sono strutturate e formulate, le politiche a tutela dell'acqua in vigore sono comprensibili da parte degli utenti?

Per rispondere a queste domande di ricerca faremo questo percorso: rivedremo brevemente la letteratura sulla governance pubblica che mira (o dovrebbe mirare) a dimostrare la rilevanza del concetto di sostenibilità; a tal proposito, faremo particolare attenzione alla disclosure sul tema dell'acqua e alla leggibilità delle politiche idriche regionali.

Nel dettaglio il primo dei capitoli è dedicato alla evoluzione degli studi aziendali sulla pubblica amministrazione, declinati sul concetto di efficacia; il secondo capitolo fa un focus sulla governance pubblica dei servizi idrici e sulla disclosure pubblica in tema idrico; nel terzo capitolo, empirico, sarà data ampia attenzione all'analisi della comprensibilità, intesa questa nella sua accezione linguistica, delle politiche idriche stilate dalle Regioni del Meridione a tutela dell'acqua, dove nello specifico si formalizza la domanda di ricerca e si spiega il metodo di ricerca prescelto per rispondere alla domanda di ricerca; si illustra il framework adoperato per l'analisi e gli indicatori di linguistica utilizzati per l'analisi delle politiche idriche ed è interamente dedicato alla presentazione dei risultati della ricerca. Infine, sono presentate le conclusioni, i limiti del lavoro e gli sviluppi futuri.

Infine, l'Appendice offre una breve panoramica sulla Agenda 2030 con un focus sullo standard n. 6 dedicato interamente all'acqua quale bene pubblico primario e una fotografia di quello che è lo stato attuale del contesto idrico nazionale.

# 1.

## GLI STUDI AZIENDALI DI GOVERNANCE NELLA PA

### 1. Una review della letteratura

Negli ultimi 30 anni sono stati sviluppati in diversi Paesi approcci innovativi alla gestione delle Amministrazioni Pubbliche, caratterizzati dalla proposta di metodologie di gestione orientate alla performance. Istituzioni internazionali di grande prestigio hanno contribuito alle riforme del management pubblico, anche mediante l'elaborazione di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche dei diversi paesi. A partire dai primi anni Ottanta si è diffuso in diversi Paesi un movimento di riforma delle Amministrazioni pubbliche, conosciuto con l'acronimo di NPM *New Public Management* (Hood 1995, pp. 95-98). Questo movimento è caratterizzato dalla tendenza ad applicare nella pubblica amministrazione i criteri di gestione analoghi a quelli tipici delle imprese private.

Il processo di riforma ricevette in alcuni Paesi un forte impulso dalla vittoria di movimenti politici fortemente critici dell'intervento pubblico in economia, come Ronald Reagan negli Stati Uniti (Presidente dal 1981 al 1989), e Margaret Thatcher nel Regno Unito (Primo Ministro fra il 1979 e il 1990). Inoltre, allo sviluppo del "New Public Management" hanno contribuito efficacemente anche diverse istituzioni internazionali (OECD, Banca Mondiale, IMD, World Economic Forum). Queste istituzioni in particolare pongono molta attenzione a quella che è la governance pubblica; alcuni studi, in particolare (Cepiku, 2006; 2008) hanno analizzato le definizioni e le misure della governance pubblica adottate da queste diverse istituzioni internazionali come Banca mondiale, Nazioni unite, OCSE, e Unione europea. La conclusione principale a cui le istituzioni internazionali sono giunte consi-

ste nell'intravedere la governance – intesa come quell'insieme complesso di aspetti quali l'efficienza, l'efficacia, la capacità di soddisfare i bisogni, la visione strategica, lo Stato di diritto, l'adattabilità, la coerenza, la stabilità politica, la qualità della regolazione, il controllo della corruzione (Kaufman *et al.*, 2009) come *outcome*. Dunque, la *governance* piuttosto che come processo è vista come un *outcome* quale insieme di *accountability*, trasparenza, equità, partecipazione, consultazione, apertura; questi sei indicatori aggregati di governance si basano su centinaia di variabili specifiche che misurano diverse dimensioni della governance (Monteduro, 2009).

Oggi è l'approccio del valore pubblico utilizza una nozione di valore più ampia di quelle usualmente utilizzate nell'approccio del New Public Management, poiché tiene conto sia dei risultati, sia dei mezzi utilizzati per raggiungerli, sia della legittimazione delle Amministrazioni Pubbliche e della fiducia in esse riposta dai cittadini. La nozione di “valore pubblico” comprende valutazioni di equità, etica e *accountability*, che in genere non sono considerate in misura appropriata nel New Public Management, che concentra l'attenzione principalmente sull'efficienza (relazione fra input e output).

Anche in Italia a partire dai primi anni Novanta si cominciò ad avvertire l'esigenza di riformare le Amministrazioni Pubbliche, anche per effetto della crescente influenza dell'approccio del *New Public Management*. In sintonia con i tentativi di razionalizzazione delle gestioni pubbliche attuati in altri Paesi, e in particolare in Inghilterra, si cercò di avviare l'adozione di sistemi di misurazione della *performance* e di metodologie di gestione più orientate ai risultati. Le fondamenta normative che hanno stimolato l'avvio anche in Italia di processi di valutazione della *performance* delle Amministrazioni Pubbliche risiedono nella legge n. 421 del 1992 (“legge delle quattro deleghe”) con la quale fu avviata la razionalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche negli ambiti della sanità.

In Italia l'aziendalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche ha registrato un percorso contraddittorio e pochi aziendalisti si sono concretamente preoccupati di monitorarne effetti e risultati (Anselmi, 2003; Pozzoli, 2007). In particolare, questi studiosi hanno cercato di identificare le caratteristiche principali del “percorso aziendale” di un processo di trasformazione che comportò sia la privatizzazione di imprese pubbliche sia profonde innovazioni gestionali, organizzative e amministrative di entità destinate a restare pubbliche.

Dopo aver analizzato il processo di mutamento delle Amministrazioni Pubbliche verso la dimensione aziendale, altri studiosi hanno analizzato le

principali “privatizzazioni” effettuate in Italia, con particolare attenzione alla “privatizzazione” delle casse di risparmio, e il processo di “aziendalizzazione” dei servizi sanitari innescato principalmente con i decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993.

Con la legge n. 142 del 1990 furono stabiliti i principi fondamentali dell’autonomia degli enti locali e con la legge n. 59 del 1997 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) si cercò di avviare un processo di potenziamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle attività amministrative e di stimolo alle Pubbliche Amministrazioni per l’elaborazione di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità della loro attività.

Tale svolta è fortemente legata alle contingenze di quel periodo storico nel quale la difficoltà in cui riversava la finanza pubblica rendeva urgente un cambiamento dei modelli organizzativi e gestionali della pubblica amministrazione.

In letteratura comincia a farsi strada l’idea della “vincente” applicazione delle conoscenze dell’economia aziendale e della contabilità nella nascente azienda pubblica. In particolare, gli economisti aziendali segnalano l’esigenza di operare profondi interventi sui profili gestionali, organizzativi e contabili della pubblica amministrazione; sottolineando il contributo che a questo scopo possono apportare le scienze economico-aziendali (Borgonovi, 1973; Mele, 1984).

Nella pratica, insieme ai principi e ai criteri economico-aziendali (efficienza, efficacia ed economicità) e all’approccio sistemico (Mussari, 1994), iniziano a essere introdotti nelle amministrazioni pubbliche anche i sistemi informativi contabili ispirati al mondo aziendale, con la consapevolezza che tale introduzione possa essere fonte di maggiore conoscenza degli andamenti gestionali e di supporto al processo decisionale. Si sancisce il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale, poi con il tempo si chiarisce che la stessa è supporto ai fini conoscitivi degli accadimenti gestionali (Bruno, 2020) mentre è la contabilità finanziaria, rinforzata e riformata, il sistema contabile di riferimento. Una attenzione particolare per la contabilità di Stato era stata già sviluppata in passato dallo studioso Fabio Besta (Andrei, 2010).

Dopo anni di sperimentazione, infatti, si è compreso che solo in alcuni “casi virtuosi”, con l’ausilio di sistemi informativi *ad hoc*, si riesce a tenere un sistema di contabilità integrato, finanziario ed economico-patrimoniale,

in grado di fornire in tempo reali i risultati economico-patrimoniali utili ai processi decisionali.

Altro aspetto riformatore poi è quello legato all'introduzione di sistemi di controllo di gestione, come ad esempio l'introduzione del *budget*, della contabilità analitica per centri di costo; si pensi al decreto legislativo 77 del 1995 che introducendo il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) inizia a stimolare la logica della pianificazione. Si tratta infatti di uno strumento di programmazione, basato sulla contabilità finanziaria, che attua un collegamento in termini logici tra gli obiettivi deliberati, le responsabilità interne, con la logica sottostante di attribuzione delle risorse per il raggiungimento dell'obiettivo (Marasca, 1998). Inoltre, per un migliore monitoraggio dei risultati, fu anche avviata l'introduzione di indicatori di risultato (Farneti *et al.*, 1996), gli "antenati" degli attuali indicatori di performance. Inizia dunque a farsi strada il concetto che il sistema informativo contabile non fornisce informazioni esclusivamente di carattere economico-finanziario ma risponde a logiche di management, e cioè capaci di fornire analisi di tipo strategico e di controllo direzionale. In tal senso cominciano a essere introdotte specifiche iniziative tese al miglioramento della qualità dei servizi, attraverso adozione di strumenti quali ad esempio la Carta dei Servizi (Ruffini, 1999) e si fanno strada logiche di confronto "di *benchmarking*" (Sargiacomo, 2000) e sono introdotte poi le logiche di marketing pubblico, tese alla migliore conoscenza e al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

A distanza di anni però, si può dire che il percorso di totale superamento della logica burocratica nella pubblica amministrazione non sembra ancora compiuto. Sono stati infatti introdotti nuovi strumenti ma non è cambiato l'orientamento concettuale di chi li recepiva. Alcuni autori attribuiscono questo fatto alla analiticità, che si è poi tramutata in complessità, di alcune normative, si pensi a quella sull'armonizzazione contabile. Infatti, per questi interventi che facevano espressamente riferimento a strumenti, tecniche e metodologie economico-aziendali, si poteva optare per una normativa più sintetica, con la consapevolezza di lasciare spazio alla corposa e consolidata letteratura in materia. Ciò, infatti, ha comportato che il modello gestionale economico-aziendale sia stato recepito in termini formali e non sostanziali, ciò tradotto in pratica vuol dire che la contabilità economico-patrimoniale non è stata introdotta per migliorare l'efficienza gestionale (miglioramento della qualità dei servizi, riduzione dei costi, ricerca dell'equilibrio economico-finanziario) ma semplicemente perché lo richiedeva la norma (Anselmi, 1995).

Questo perché l'approccio culturale non è cambiato, è rimasto quello adempimentale; tale aspetto ha provocato poi un aggravio in termini di "onere del cambiamento", perché l'introduzione degli strumenti economico-aziendali ha comportato un aggravio delle spese per l'implementazione (energie, tempi e costi vivi) a fronte di uno scarso vantaggio in termini di maggiori informazioni utili al processo decisionale partecipato.

## **2. L'efficacia e l'efficienza nella governance pubblica**

L'efficacia può essere definita come la capacità dell'azienda di raggiungere i suoi obiettivi di output (Zappa, 1957). Volendo meglio esplicitare una definizione generale di efficacia è possibile affermare che si intende per efficacia la capacità di ottenere gli effetti desiderati. Ne deriva la possibilità di evidenziazione di due componenti fondamentali:

- da una parte, con riguardo a definiti fenomeni e/o comportamenti, l'esistenza di specifiche attese;
- dall'altra parte, l'attitudine a orientare questi definiti fenomeni e comportamenti in modo tale da ottimizzare le modalità di raggiungimento degli effetti sperati. Il soddisfacimento delle attese, e in primo luogo degli interessi economici istituzionali, rappresenta infatti l'elemento promotore di tutta l'attività d'impresa; elemento direttamente espressivo del successo, delle potenzialità di sviluppo e di affermazione nell'ambiente.

L'economia aziendale ha origine nell'elaborazione dei sistemi contabili a partire da Luca Pacioli (1445-1517), a cui fanno seguito la teoria sulle condizioni di economicità (Besta; fine '800, primi '900; Zappa; '30), l'identità e l'autonomia dell'azienda rispetto ai soggetti che la compongono. L'economia aziendale si qualifica come disciplina economica di seconda approssimazione a differenza di micro e macroeconomia basate su concetti astratti e univoci.

Tra le diverse motivazioni che hanno portato a dare maggiore rilievo al modello aziendale vale la pena di menzionare:

- il crescente peso del settore pubblico nell'economia;
- il basso livello di produttività del settore pubblico;