

Introduzione

di Elio Borgonovi

1 Premesse di valore e premesse scientifiche della conoscenza tecnica

Troppo spesso i corsi universitari sembrano avere la finalità di trasmettere agli studenti conoscenze di carattere tecnico, senza preoccuparsi di chiarire la cultura nella quale esse sono inserite. Per evitare questo rischio e per aiutare gli studenti, ma in generale i lettori del presente volume, si ritiene essenziale ricordare che il processo di sviluppo delle conoscenze avviene con riferimento a tre grandi paradigmi o principi epistemologici (fondamenti delle varie discipline):

- oggettività;
- soggettività;
- intersoggettività.

Secondo il paradigma dell'oggettività, che si riconduce a Cartesio e all'Illuminismo, la conoscenza è unicamente quella che si acquisisce con l'osservazione empirica di fatti e di fenomeni che sono indipendenti e non controllabili dal ricercatore. Costituisce la base della scienza moderna, che ha fortemente condizionato anche le scienze sociali che si sono sempre più orientate verso la ricerca di "metodologie scientifiche" con lo scopo, o nell'illusione, di rendere oggettive le analisi e le interpretazioni delle dinamiche sociali. Tra le metodologie scientifiche si ricordano tecniche e modelli quantitativi di regressione, correlazione, previsione, simulazione applicati a banche dati sempre più ampie, che oggi possono fare ricorso a strumenti di elaborazione potentissimi, i quali consentono l'inserimento di tantissime variabili e il trattamento in tempi rapidissimi di miliardi di dati.

Secondo il paradigma della soggettività, che si riconduce alla teologia e alla filosofia, la conoscenza nasce dalle differenti concezioni della persona e dipende dalle percezioni di ognuno. Perciò le analisi e le interpretazioni della realtà non sono comparabili e il progresso della conoscenza avviene tramite il confronto secondo la logica di tesi/antitesi/sintesi. Quanto maggiore è il desiderio e l'apertura delle persone al confronto, tanto migliore è il progresso della conoscenza.

Secondo il paradigma dell'intersoggettività, che viene ricondotto al filosofo, storico e sociologo tedesco Jürgen Habermas della Scuola di Francoforte, è necessario e possibile superare i precedenti due paradigmi attraverso le relazioni interpersonali. L'interazione o la relazione fra soggettività contribuisce a "oggettivare" le valutazioni riferite al rapporto. Ad esempio, il prezzo di scambio non è un valore oggettivo, ma nel momento in cui si conclude un accordo è oggettivato e in quanto tale misurabile e confrontabile con valori "oggettivati" in altri scambi e misurati con la stessa unità di misura, ossia la moneta.

L'economia, l'economia aziendale, il management sono indubbiamente scienze (o discipline) sociali, in quanto considerano fenomeni nei quali sono presenti in modo attivo le persone. La conoscenza si sviluppa (tramite la ricerca) e si diffonde (tramite la formazione e l'applicazione delle conoscenze nelle decisioni e nel concreto operare a vari livelli di responsabilità) avendo ben presente la distinzione tra:

- premesse di valore;
- premesse scientifiche o della disciplina (nel caso del presente volume, l'economia aziendale applicata alle istituzioni pubbliche che hanno il fine di perseguire l'interesse generale);
- osservazione dei fenomeni e dei comportamenti (conoscenze tecniche).

Le premesse di valore non sono soggette a dimostrazione, possono essere condivise o rifiutate da coloro che hanno gli stessi o diversi riferimenti religiosi, filosofici, antropologici, culturali (come accade tra credenti, non credenti e chi si dichiara esplicitamente ateo). Peraltro, i confini tra le premesse di valore non sono netti, come evidenziato dal confronto interreligioso, tra religioni e filosofie etico-morali (ad esempio il confucianesimo) e filosofie socio-politiche (ad esempio il marxismo).

Le premesse di valore possono generare effetti negativi quando portano a integralismi, scontri ideologici, conflitti sociali (e non di rado militari), accettazione acritica o rifiuto preconcetto di evidenze empiriche che si ritengano coerenti o contrarie alle premesse di valore. Esse hanno effetti positivi e contribuiscono al reale progresso della società (e dell'economia) se sono aperte al confronto, alla ricerca di "ciò che esiste in comune" (ciò che unisce, come affermava papa Giovanni XXIII, ma anche molti laici e non credenti che prima e dopo di lui hanno condiviso questa affermazione) e al reciproco rispetto per ciò che è differente. La componente positiva di ogni sistema di premesse di valore rappresenta gli "ideali" che portano le persone a ricercare i punti comuni e le convergenze, mentre la componente negativa caratterizza le "ideologie" che portano prevalentemente allo scontro e al conflitto. Un esempio di ideologia è quello del primo astronauta della storia, il russo Jurij Gagarin che, lanciato nello spazio nel 1961, comunicò alla base "ho guardato con molta attenzione all'esterno, ma non ho visto Dio".

Le premesse di valore non sono messe in discussione e non cambiano a seguito del fatto che l'osservazione empirica condotta anche coi metodi "scientifici" più avanzati evidenzia una realtà che appare contraria a esse. Ad esempio, se una premessa di valore è quella di considerare la persona centrale nelle scelte economiche, come si scrive in seguito, essa non cambia nemmeno di fronte alle evidenze empiriche secondo cui nell'economia moderna (non è obiettivo di questo scritto estendere l'affermazione alla storia delle civiltà) il lavoro (e quindi le persone) viene considerato semplice fattore produttivo sostituibile, variabile dipendente dalle scelte che guidano i detentori dei capitali finanziari. Al contrario, le premesse di valore sono il fondamento dell'approccio "normativo" alle scienze o discipline sociali. Infatti, sulla base delle premesse di valore, le persone decidono e operano per fare in modo che esse si realizzino nella società. Con riferimento all'esempio sopra ricordato, chi condivide questa premessa di valore agirà in modo da formulare e interpretare leggi, elaborare e applicare politiche pubbliche, definire e realizzare strategie aziendali, gestire le aziende pubbliche e private privilegiando il

rispetto e l'ampliamento dei diritti umani, sociali ed economici delle persone. Le premesse di valore cambiano solo quando l'osservazione della realtà, il confronto con altre persone, l'incontro con altre religioni, filosofie, culture inducono una persona ad accettare altre premesse di valore.

Le premesse scientifiche costituiscono le conoscenze accumulate nel tempo da una determinata scienza o disciplina. Esse rappresentano punti di riferimento per gli studiosi e ipotesi di ricerca che orientano lo sviluppo di ulteriori conoscenze. In un certo senso esse rappresentano il collegamento tra premesse di valore e osservazione dei fatti e della realtà. Le premesse scientifiche sono soggette alla verifica dei fatti in quanto esse possono essere confermate o falsificate dalla realtà. Le ipotesi di una certa scienza o disciplina, in vengano definite *assumptions*, vanno utilizzate secondo il principio per cui "non vi è nulla di più pratico (o di più efficace ai fini dell'interpretazione della realtà) di una buona teoria, a condizione che essa sia costruita sui fatti e accetti la verifica dei fatti". Queste premesse costituiscono il framework teorico (o costruito logico) che consente di definire una "identità autonoma" per una scienza (o disciplina), consentendo di distinguerla da altre scienze (o discipline).

Approccio completamente diverso da quello della filosofia storicista dell'idealismo hegeliano, che si fonda sulla visione totalizzante della persona (mente e corpo) e sulla premessa filosofica secondo cui la distinzione tra ideale e reale è frutto della religione. L'idealismo hegeliano ha dato origine alla dottrina socio-politico-economica del marxismo e a essa fanno riferimento le critiche nei confronti di economisti, manager, politologi, politici dei tempi moderni che utilizzano modelli astratti e non realistici. Secondo i critici: "questi studiosi, opinionisti, guru propongono, e spesso riescono a imporre, modelli; quando la realtà non corrisponde ai modelli peggio per la realtà, ossia affermano che i modelli sono corretti e che è la realtà a dover cambiare per adattarsi a essi". Completamente diversa è l'impostazione di Karl Popper, secondo cui una teoria rimane valida fino a quando esiste un fenomeno che dimostri la sua inadeguatezza e che consenta di affinare la teoria o di proporre una diversa (falsificazione delle teorie). Peraltro il limite della teoria popperiana consiste nel fatto che, mentre essa è applicabile alle scienze naturali (pur tenendo conto del principio di relatività della misurazione anche in questi campi), è discutibile la sua applicabilità alle scienze sociali, poiché non è possibile avere osservazioni oggettive e in quanto dalle stesse osservazioni possono trarsi interpretazioni soggettive, o intersoggettive, che consentono ad alcuni di considerare valida la teoria, e ad altri di considerarla falsificata.

Poiché secondo una premessa di valore, la conoscenza dell'uomo sulla natura, su sé stesso e sulle proprie relazioni con i propri simili non può che essere parziale, i fenomeni sono analizzabili e interpretabili sulla base di diverse scienze o discipline. Ad esempio, l'universo può essere analizzato e interpretato secondo le conoscenze scientifiche dell'astronomia, della matematica, della fisica, della chimica, e quella umanistica della teologia. La vita della persona può essere indagata e interpretata sulla base delle conoscenze scientifiche della fisica, della chimica, e quelle umanistiche della psicologia, della sociologia, dell'economia etc. Si può ritenere che la medicina e la biologia si collochino nei due ambiti delle discipline perché in parte hanno il carattere delle scienze naturali, per quanto riguarda la genesi e la propagazione biologica nel corpo delle malattie, mentre per una parte appartengono alle scienze umane, poiché è noto che vi sono interazioni tra aspetto biologico,

psicologico, sociologico (ad esempio patologie relazionali) e spirituale (ad esempio prevenzione e cure che si basano su pratiche di meditazione). La vita di una comunità può essere analizzata e interpretata sulla base di diverse scienze o discipline quali la teologia, l'antropologia, il diritto, la psicologia, la sociologia, le scienze politiche etc.

La terza dimensione, quella delle conoscenze tecniche, è collegata alla osservazione, misurazione, analisi e interpretazione della realtà e dei comportamenti effettivi delle persone. Ai fini del presente scritto, sono tali la conoscenza delle leggi cui deve attenersi chi amministra gli enti pubblici, dei sistemi di gestione (pianificazione, programmazione, controllo etc.), dei modelli e delle caratteristiche organizzative (diverse strutture organizzative e loro funzionamento, sistemi di inquadramento e di remunerazione del personale, attribuzione delle competenze e delle responsabilità, fattori di motivazione intrinseca ed estrinseca del personale etc.), dei sistemi di rilevazione contabile ed extra-contabile (contabilità pubblica che è diversa da quella delle imprese, norme, criteri e vincoli per la gestione del patrimonio demaniale e disponibile degli enti pubblici, misurazione dei livelli di efficacia, efficienza, produttività, economicità dei dipendenti pubblici e delle amministrazioni, regole giuridiche di mercato per l'emissione dei titoli del debito pubblico etc.).

Le conoscenze tecniche sono specifiche delle diverse discipline e, nell'ambito di queste, di ambiti specifici di loro applicazione. Ad esempio, per chi scrive l'economia aziendale e il management applicato alle amministrazioni pubbliche non costituiscono discipline autonome, ma fanno parte del più generale sistema delle premesse scientifiche dell'economia aziendale e del management. Ciò non vuol dire negare l'esistenza di conoscenze tecniche "specifiche e peculiari" del settore pubblico, delle istituzioni pubbliche quali sono lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali, che svolgono funzioni e servizi utilizzando "denaro pubblico", ossia in larga parte ottenuto tramite il prelievo fiscale. Le conoscenze di ordine tecnico dell'economia aziendale e del management devono essere coniugate e adattate con riferimento al diverso contesto normativo (ad esempio leggi che tutelano l'interesse generale e il corretto uso del pubblico denaro), politico (modalità di acquisizione del consenso), economico (le amministrazioni pubbliche in parte esercitano poteri sovraordinati rispetto a soggetti privati mentre in parte operano anch'esse come soggetti privati quando acquistano determinati beni), finanziario (diverse sono le garanzie di debitori privati e di debitori pubblici).

Questo libro ha l'obiettivo di mettere in evidenza proprio le specificità del contesto in cui operano le amministrazioni/aziende pubbliche, e intende contribuire a comprendere le differenze delle conoscenze aziendali e di management rispetto a quelle richieste nelle imprese private che operano sul mercato e nelle istituzioni private non-profit che operano totalmente o parzialmente raccogliendo risorse economiche dal mercato (tramite la cessione dei propri servizi) o da attività di raccolta fondi (*fund raising*). La mancanza di consapevolezza di queste differenze o la negazione di esse hanno costituito la base per premesse scientifiche "errate o perlomeno molto discutibili" (secondo chi scrive), secondo cui "i problemi delle amministrazioni pubbliche e in generale del settore pubblico sono facilmente risolvibili trasferendo al settore pubblico le tecniche, le metodologie, le logiche del privato (inteso come imprese) e del mercato". Si sottolinea che il verbo trasferire è molto diverso da adattare o riformulare conoscenze tecniche e professionali di tipo economico, aziendale, manageriale, e che coloro che hanno privilegiato questa

impostazione spesso, per non dire quasi sempre, hanno causato più danni che vantaggi. Costoro sono da annoverare tra gli idealisti hegeliani, poiché di fronte ai fallimenti delle loro proposte in genere sostengono che i propri modelli continuano a essere validi ma non funzionano per colpa dei politici, dei sindacati, dei fanulloni, delle lobby, dei poteri forti o poteri occulti interni o internazionali, dei media, di cittadini che non votano secondo razionalità o che addirittura non comprendono i propri interessi, di altri soggetti diversi da essi stessi.

2 Premesse di valore

Poiché, come si è detto, le premesse di valore sono proprie delle singole persone e non richiedono dimostrazione, si propongono in modo sintetico quelle proprie di chi scrive questa introduzione, senza voler coinvolgere i coautori dei diversi capitoli ai quali è stato chiesto di proporre le conoscenze tecniche sui diversi aspetti del funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Primo. L'economia nasce per rispondere alle esigenze della persona considerata nella propria unitarietà, e quindi deve essere governata in funzione di un più elevato benessere delle persone. Non si possono perciò tenere separate le esigenze della persona secondo le diverse funzioni o ruoli nell'economia e nella società quali sono il lavoratore, il consumatore, il risparmiatore, il finanziatore (o capitalista), l'imprenditore, il paziente, il medico (infermiere o altro operatore), il cittadino-utente dei servizi pubblici, il cittadino-contribuente e altre distinzioni proposte dalle diverse discipline. Teorie, politiche, scelte che non tengono conto di questa unitarietà e di volta in volta privilegiano una di queste dimensioni devono considerarsi errate e non efficaci e, secondo conoscenze tecniche, riferite a criteri che perseguono un benessere parziale e non complessivo della persona e delle comunità locali e nazionali globali.

Secondo. Il benessere, la crescita, lo sviluppo economico non possono mai essere distinti e separati dal benessere e dello sviluppo dei diritti umani, sociali e politici, per cui devono considerarsi inaccettabili teorie e politiche basate su un *trade off* tra crescita economica e tutela dei diritti. Sul piano delle premesse scientifiche e delle conoscenze tecniche sono possibili declinazioni differenti di questa premessa di valore, alcune delle quali possono anche rivelarsi non corrette e inefficaci, ma ciò è ben diverso dall'accettare una filosofia secondo cui è possibile negoziare un maggiore benessere economico riducendo alcuni diritti fondamentali della persona, o è possibile negoziare la crescita e lo sviluppo economico di alcuni paesi o di alcune parti della popolazione di un paese, riducendo i diritti fondamentali di una persona in altri paesi o di un'altra parte della popolazione. È ben diverso proporre e condividere teorie e politiche secondo cui "differenze economiche e sociali anche molto accentuate sono accettabili, o addirittura da incentivare, in quanto la tassazione dei ricchi e degli investimenti consente di aumentare l'occupazione e le opportunità di sviluppo e di crescita anche per i poveri" come premessa scientifica dell'economia e del management o come premessa di valore. Infatti, nel primo caso è possibile il confronto sulla base della osservazione di fatti (ad esempio la crescita e lo sviluppo economico e dell'occupazione a seguito

dell'adozione di queste teorie e delle conseguenti politiche economiche). Quindi è possibile sottoporre queste teorie politiche alla prova della falsificazione dei fatti. Nel secondo caso la proposizione diventa ideologica e non accettabile da chi scrive come premessa di valore.

Terzo. In considerazione della premessa di unitarietà della persona e di impossibilità di separare la dimensione economica rispetto alle altre dimensioni della società, non è possibile accettare la contrapposizione storica, sociale, politica, sindacale, economica tra lavoro e capitale, tra imprenditori e lavoratori indipendenti, tra politica ed economia e altre simili. Sono distinzioni che possono essere accettate all'interno di specifiche teorie, modelli analitici e interpretativi, politiche e strategie che nei diversi periodi storici possono aver contribuito a migliorare le conoscenze tecniche e le premesse delle diverse discipline. Ma quando esse diventano così forti da sconfinare nell'ambito delle premesse di valore, esse non sono più accettabili. Ciò accade quando tali contrapposizioni vengono inserite nel paradigma del conflitto insanabile (ad esempio nella filosofia marxista o del libero mercato privo di qualsiasi regolazione), o diventano la base per privilegiare l'esigenza di attrarre capitali (nazionali o stranieri) o di assumere "la fiducia dei mercati finanziari" come criterio di valutazione delle politiche, subordinando ad essi i diritti umani, l'occupazione, il benessere di singole persone o di intere comunità.

Quarto. Mentre vi è una generale accettazione del fatto che la scienza economica moderna è fondata sul concetto di interesse, si deve ritenere che le motivazioni dell'agire umano, ivi incluse le scelte e i comportamenti economici, sono di natura più ampia; in termini sintetici, il desiderio/volontà delle persone di contribuire al miglioramento della società (per i laici e i non credenti) o di partecipare al progetto creativo di Dio o della entità trascendente delle diverse religioni. Adam Smith viene considerato il fondatore dell'economia moderna poiché il suo scritto *The Wealth of Nations* (1776) ha come elemento cardine il concetto espresso dalla famosa frase "non dal buon cuore del panettiere ci si può aspettare il pane, ma dal suo interesse". Tutte le teorie economiche e manageriali che si richiamano a questa impostazione, o che in qualche modo ne rappresentano lo sviluppo, dimenticano o sottostimano il fatto che Adam Smith fosse professore di filosofia morale, che anche nel libro che lo ha reso famoso e, soprattutto, nei due libri *The Theory of Moral Sentiments* (1759) e in quello postumo *Essays on Philosophical Subjects* (1795) sostiene che il sentimento umano è influenzato dalla simpatia, dalla capacità di immedesimarsi negli altri (che è diverso dall'altruismo), dal desiderio di ottenere l'approvazione di altri (su cui si basa il principio della *moral suasion* con riguardo ai comportamenti economici e sociali), dalle emozioni. Anche nello studio delle amministrazioni pubbliche si richiede la capacità di distinguere le teorie e le conoscenze tecniche basate sul presupposto che l'interesse economico (e quello del consenso elettorale, ricondotto al concetto di interesse) sia l'unico o il fondamentale principio che determina le scelte da quelle che invece si basano sul principio di multidimensionalità e interdipendenza dei fattori che influenzano i comportamenti. Ad esempio, sono del primo tipo le teorie che postulano la razionalità delle scelte economiche (*rational choice theory*) e considerano fattori di distorsione le considerazioni sociali, politiche, sindacali, della cultura, dei rischi ambientali (a meno che non abbiano un impatto economico), della qualità delle relazioni interpersonali, mentre sono

del secondo tipo le teorie che considerano congiuntamente le dimensioni economica, del consenso, della democrazia, del diritto, del comportamento etc.

Quinto. La concezione olistica considera la persona ontologicamente al centro di tre dimensioni:

- verso l'alto (dimensione trascendente verso Dio);
- verso il basso (dimensione verso la materia, la natura, le cose);
- verso i propri simili (dimensione relazionale uomo-donna, tra gruppi sociali, interculturale, di solidarietà).

Negare una delle tre dimensioni significa avere una premessa di valore riduzionista, che inevitabilmente ha riflessi sulle scelte e i comportamenti. Un esempio delle implicazioni di una premessa di valore che nega la dimensione trascendente è quella del colloquio intercorso tra un sacerdote molto impegnato in opere sociali e persone che si dichiaravano non credenti o atee. Queste ultime erano solite dirgli: “Pensi che imbroglio, danno, delusione (fregatura) sarebbe per lei se, avendo accettato tanti sacrifici nella vita per dedicarsi agli altri, non ci fosse nulla dopo la morte, nemmeno il premio del paradiso”; la risposta del sacerdote era immancabilmente: “Se non ci fosse nulla per me non succedrebbe nulla, ma il vero imbroglio, danno, delusione (fregatura) sarebbe per voi poiché per l'eternità non potreste godere della vicinanza a Dio... e dovrete soffrire le pene dell'inferno”.

Coloro che negano la dimensione verso il basso sono portati ad assumere comportamenti idealistici, poco concreti e, non di rado, poco sostenibili nel lungo periodo. Oppure assumono decisioni e comportamenti che privilegiano l'interesse economico, senza considerare i riflessi sull'ambiente o i rischi connessi a fenomeni naturali, quali eruzioni di vulcani, terremoti, siccità, inondazioni, smottamenti e frane dovuti a disboscamenti e deforestazione.

Chi riduce la dimensione orizzontale verso i simili allo scambio di tipo economico è indotto a scelte e comportamenti molto diversi o addirittura diametralmente opposti a coloro che estendono tali relazioni anche ai principi di dono, gratuità, affettività. Per essi la morale e l'etica vengono spesso ridotte al semplice e rigoroso rispetto delle norme giuridiche e delle regole del mercato. La concezione riduzionista delle relazioni orizzontali al solo scambio economico è la base dell'economia, della logica aziendale, delle teorie di management *for profit*, mentre la concezione olistica delle relazioni verso i propri simili inserite nelle relazioni verso l'alto e verso il basso rappresenta il fondamento della economia della logica aziendale, delle teorie di management *non profit*.

Sesto. La premessa di valore riguardante la concezione olistica delle relazioni orizzontali ha come corollario l'altra premessa di valore, secondo cui “chi si preoccupa dell'interesse altrui e dell'interesse generale/comune ha già fatto il proprio interesse (concezione etico-morale del cristianesimo e del confucianesimo)”. Essa è opposta al corollario della premessa di valore che riduce le relazioni allo scambio economico, secondo cui “chi persegue il proprio interesse (economico) nell'ambito di mercati trasparenti e ben regolati contribuisce all'interesse di altri e all'interesse generale”. È facilmente intuibile come queste diverse e opposte premesse di valore portino a differenti premesse scientifiche e disciplinari e a differenti implicazio-

ni sullo sviluppo delle conoscenze di carattere tecnico. Ad esempio, le politiche di esternalizzazione, privatizzazione dei servizi pubblici, di ridefinizione dei confini del welfare tra componente pubblica e componente privata, delle politiche tributarie della spesa pubblica, di analisi e valutazione della produttività dei dipendenti pubblici, dei sistemi di incentivazione e di molti altri aspetti del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, sono logicamente e strutturalmente diverse quando derivano da una delle due premesse di valore sopra ricordate. Le soluzioni di carattere tecnico possono anche apparire o essere uguali o molto simili nel breve e medio periodo, ma esse saranno gestite con modalità e con prospettive molto diverse nel lungo periodo.

Settimo. La società è retta da regole di comportamento che sono accettate da tutta o da larga parte di una comunità (sistema di regole informali), o che sono esplicitate e codificate nella norma giuridica o in norme di comportamento (ad esempio, codici culturali, organizzativi, di comunicazione, etici). I sistemi codificati di regole tramite cui le persone si aggregano danno origine alle istituzioni pubbliche (come sono gli stati e gli enti locali) o private (come sono le famiglie, le imprese, le istituzioni non-profit, le associazioni di volontariato, le fondazioni di diversa natura). Le persone che assumono posizioni di responsabilità e di potere organizzativo nelle istituzioni (compresi i componenti di organi politici nelle amministrazioni pubbliche, gli imprenditori e i manager di vario livello nelle imprese) possono esercitare le loro funzioni e i loro ruoli per contribuire a far rispettare le regole di legalità, economicità, rispetto dei diritti, oppure per perseguire propri interessi particolari. Le regole delle istituzioni (pubbliche e private) possono essere utilizzate dalle singole persone con spirito “di servizio” nei confronti dei cittadini, delle famiglie, delle imprese (nelle amministrazioni pubbliche) e nei confronti dei diversi portatori di interessi istituzionali (stakeholder nelle imprese e nelle istituzioni non-profit o con “logiche di potere” personale o di gruppi di pressione) di tipo politico, sindacale, economico e perfino religioso. Chi opera con premesse di valore del potere istituzionale come servizio persegue la produzione di valore per il numero più ampio possibile di portatori di interesse, valore misurato in modo diverso sulla base di diverse premesse di carattere scientifico e di diverse conoscenze di carattere tecnico. Chi opera sulla base di premesse di valore del “potere istituzionale”, come strumento per imporre le proprie concezioni economiche e sociali, visioni della società, persegue la produzione (e la ottimizzazione o massimizzazione) di valore per sé e per i gruppi cui appartiene, senza preoccuparsi (anzi molte volte a danno) del valore generato (o distrutto) per altre persone o gruppi economici e sociali. Nelle istituzioni pubbliche queste due differenti premesse di valore conducono a considerare il bene comune e l’interesse generale prioritario o subordinato rispetto al sistema degli interessi particolari.

Ottavo. Con riferimento al pensiero di Gandhi, le civiltà, i popoli e le nazioni decadono quando in esse prevalgono:

- la politica senza principi;
- la ricchezza senza lavoro;
- l’intelligenza senza sapienza (non sono sinonimi, intelligenza e sapienza: anche gli scienziati di Hitler erano intelligenti, ma non sapienti);

- gli affari senza la morale;
- la scienza senza umanità;
- la religione senza la fede (come dimostra il fondamentalismo, dove c'è religione ma non fede autentica);
- l'amore senza il sacrificio di sé.

3 Premesse di carattere scientifico

L'economia è indubbiamente una scienza o disciplina sociale che, come tutte, ha seguito processi di specializzazione a seguito dell'accumulo di conoscenze. Dai suoi fondamenti, congiunti con gli studi di ragioneria e contabilità, all'inizio del XX secolo si è sviluppata in Europa (particolarmente in Germania e Italia) l'economia aziendale come scienza o disciplina che studia il funzionamento economico degli istituti. Essa si differenzia dalla micro-economia, che studia i principi di comportamento economico degli individui, le interazioni tra individui e soggetti giuridici nei mercati, questi ultimi considerati come *black box*. L'economia aziendale si distingue anche dalla macro-economia, dalla scienza delle finanze e dalla politica economica, che hanno per oggetto l'analisi del funzionamento dei sistemi economici locali, nazionali, globali, generali o settoriali (politica industriale, commerciale, agricola, monetaria, dei trasporti, finanziaria, della finanza pubblica etc.).

L'economia aziendale si differenzia inoltre dalle scienze o discipline del management di origine nord-americana, che oggi sembrano prevalere con i propri schemi concettuali per ragioni comprensibili, quali il dominio economico degli Stati Uniti nell'ultimo secolo, l'affermarsi della lingua inglese, l'attrazione che gli Stati Uniti e il mondo anglosassone hanno esercitato negli studiosi di tutto il mondo, soprattutto per i seguenti motivi:

- l'economia aziendale utilizza il metodo deduttivo-induttivo, in quanto collega la deduzione derivata dal richiamo ai principi dell'economia all'induzione collegata agli studi di ragioneria e alla esperienza sul campo;
- le discipline di management utilizzano prevalentemente il metodo induttivo, in quanto sono nate e si sono sviluppate come sistematizzazione di "buone pratiche".

Oggi le differenze appaiono meno evidenti, soprattutto perché le scienze e le discipline di management si sono orientate verso la costruzione di schemi teorici di carattere generale, determinando in ciò una convergenza verso l'aspetto deduttivo dell'economia aziendale che, a sua volta, ha rafforzato l'utilizzo di metodi idonei a verificare la validità delle proprie proposizioni (componente induttiva della conoscenza). Poiché l'economia aziendale europea ha proposto un modello generale di azienda, l'applicazione dei suoi principi al contesto degli istituti pubblici territoriali e funzionali rappresenta uno sviluppo specialistico che non porta a identificare una scienza o disciplina nuova. Al contrario, gli studi di management di origine nord-americana sono nati da e hanno fatto riferimento agli istituti economici (le imprese, il business), e sono stati considerati nettamente separati dagli studi sulle amministrazioni pubbliche, tanto è vero che in quel contesto si sono sviluppate, da un lato, le *Business schools* e, dall'altro, le *Schools of public administration and*

public affairs. Quando, alla fine degli anni Settanta – inizio anni Ottanta, le conoscenze di management sono state applicate anche al contesto pubblico, si è generato un filone di studi denominato *new public management*. Anche se molti studiosi fanno riferimento all'applicazione in Italia di tale filone di studi, si deve ritenere che non c'è nessun bisogno di caratterizzare questo sviluppo dell'economia aziendale come “*new*”, poiché esso fa riferimento alle premesse scientifiche o disciplinari dell'economia aziendale, che si possono sintetizzare come segue.

Primo. Lo sviluppo economico e il progresso della società sono correlati non solo all'accumulo di capitale economico in senso stretto, ma anche all'accumulo/consolidamento del capitale sociale, costituito da:

- persone dotate di valori e motivate al bene comune;
- istituzioni (private, come famiglie e imprese, e pubbliche, come le amministrazioni) funzionanti in modo fisiologico, cioè capaci di produrre valore e non distruggere valore;
- relazioni positive tra le persone e le istituzioni;
- conoscenze tecniche, professionali, manageriali e istituzionali (sulle regole di funzionamento delle istituzioni) il più possibile diffuse e non concentrate in poche persone;
- capacità di leadership in campo economico, politico, leadership sociale, sindacale, morale (quella che nel linguaggio corrente viene identificata come “classe dirigente”, di cui si denuncia la mancanza in questo periodo storico, non solo in Italia).

Al contrario, la rivoluzione industriale del XVIII secolo e la rivoluzione tecnologica della fine del XX secolo collegano la crescita e lo sviluppo economico soprattutto alle conoscenze tecniche, mentre la progressiva preminenza dell'economia e della finanza nei confronti degli altri aspetti della società correlano la crescita e lo sviluppo all'accumulo e all'utilizzo di capitale economico (beni economici). Si deve riconoscere che le conoscenze tecniche e quelle economiche hanno contribuito e contribuiscono a generare condizioni positive per la crescita e lo sviluppo di un numero sempre crescente di persone (centinaia di milioni di persone che in India, Cina, Brasile, Russia e altri paesi in rapida evoluzione sono uscite dalla povertà estrema), ma va sottolineato che la diminuzione di capitale sociale sta generando anche nei paesi economicamente sviluppati effetti negativi sulla qualità della vita.

Secondo. Nelle società complesse i comportamenti effettivi delle persone si concretizzano soprattutto nelle istituzioni pubbliche e private e dipendono da fattori personali (razionalità, emozioni, psicologia, etica, morale) e dalle regole istituzionali e organizzative. Perciò le istituzioni e le aziende non possono essere mai considerate come *black box* che reagiscono in modo deterministico a vincoli o stimoli esterni. Solo la comprensione del funzionamento delle istituzioni-aziende consente di valutare l'efficacia delle politiche (economiche e sociali) di sistema. Pertanto, i sistemi non possono essere governati sulla base di modelli, ma sulla base di principi e criteri da cui vanno derivate soluzioni che si adattano agli specifici contesti.

Terzo. Le istituzioni-aziende sono sistemi ultracomplexi, poiché in esse operano persone. A loro volta i sistemi economici e sociali sono ultracomplexi poiché composti da milioni (a volte centinaia di milioni) di persone e di istituzioni-aziende. Pertanto, il loro funzionamento non può essere analizzato, interpretato, governato sulla base di ipotesi deterministiche, probabilistiche e nemmeno di teorie complesse del caos. La conoscenza del funzionamento di istituzioni-aziende e di sistemi economici e sociali non deve considerarsi limitata solo perché gli strumenti attuali sono limitati, ma perché non è riconducibile a nessun modello di razionalità, anche il più sofisticato. Per dare una semplice spiegazione di questo concetto, uno studioso di economia aziendale usava dire agli studenti: “Chi governa le aziende è come un pianista che deve suonare mentre un diavoleto gli cambia continuamente gli accordi e il posizionamento delle note: ciò che può fare è unicamente intuire i comportamenti del diavoleto, inseguirne i capricci, anticiparne i dispetti, per far capire quale tipo di musica sta suonando”.

Quarto. Come si è scritto, le regole generali di tipo sociale, giuridico, economico e quelle organizzative delle singole istituzioni-aziende influenzano i comportamenti delle persone e, se trasparenti e condivise, consentono il miglioramento. Tuttavia le regole non sono come le leggi naturali, della fisica e della chimica, ma sono definite da persone secondo i diversi modelli sociali e politici (ad esempio democrazie di tipo liberale, democrazie popolari, dittature etc.). Perciò è semplicistico e, per molti aspetti, fonte di percezione distorta parlare di “leggi del mercato”, “leggi dell’economia” e “leggi della competizione”. Si deve (o si dovrebbe) sempre parlare di “uniformità relative”, nel senso che di fronte alle stesse condizioni naturali, del territorio, della disponibilità di risorse naturali, di consumatori che intendono soddisfare certi bisogni, di persone che cercano occupazione, di conoscenze tecniche o tecnologiche che consentono di produrre certi beni, di disponibilità di capitali finanziari etc., le persone e le aziende tendono ad assumere comportamenti simili. Perciò le discipline aziendali richiedono di comprendere (per condividere o contestare) quali sono le premesse di valore e le premesse scientifiche che stanno alla base di determinate regole. Inoltre, l’osservazione della realtà quotidiana e l’esperienza di ogni persona dimostrano che, in presenza delle stesse regole sociali, giuridiche ed economiche si hanno comportamenti molto diversi di singoli e di istituzioni-aziende pubblico-private. Pertanto, è sempre necessario valutare la coerenza tra premesse di valore della specifica scienza-disciplina con le regole di sistema e organizzative, nonché la coerenza dei comportamenti delle persone rispetto alle regole. Determinate politiche e determinati interventi hanno effetti diversi in differenti paesi, soprattutto perché i comportamenti individuali e collettivi sono differenti. Ad esempio, nei paesi in cui il non pagamento delle tasse viene considerato comportamento socialmente riprovevole, i contribuenti agiscono in modo molto diverso dai paesi in cui tale comportamento non è considerato riprovevole, ma a volte quasi come “legittima difesa” rispetto ad un eccesso di tassazione. Certamente la semplificazione del sistema tributario è una esigenza che va perseguita da una amministrazione pubblica efficiente e il mantenimento della tassazione ad un livello basso deve essere considerato come elemento di una legittima politica economica, ad esempio di uno stato snello e leggero. Tuttavia, si vuole sottolineare che, a parità di livello di tassazione e di efficienza, i comportamenti dei contribuenti sono diversi in relazione ai diversi valori presenti nella società.

Quinto. L'equilibrio generale del sistema può essere ottenuto se le istituzioni-aziende che lo compongono sono in equilibrio. Perciò politiche che partono da obiettivi generali di sistema per imporre comportamenti economici alle diverse istituzioni-aziende sono sostenibili solo nel breve periodo. Pertanto, politiche economiche che si fondano sull'equilibrio di finanza pubblica (ad esempio pareggio di bilancio messo in costituzione) non sono realistiche e non sono sostenibili nel lungo periodo se non sono collegate a politiche ed interventi idonei a migliorare la capacità di ministeri, regioni, enti locali, agenzie, aziende e imprese ad essi collegati di raggiungere condizioni di economicità nel medio-lungo periodo. Anzi, obiettivi-vincoli di carattere generale non realistici possono causare effetti contrari a quelli perseguiti. Ad esempio, imporre alle regioni e agli enti locali un patto di stabilità che non consente di utilizzare disponibilità liquide (per non aumentare i flussi di cassa e di uscita rispetto agli anni precedenti) può determinare ritardi di pagamenti ai fornitori, che a loro volta cercheranno di rivalersi con un aumento di prezzi delle forniture successive o avviando procedure di pignoramento per recuperare i crediti, o ritardi nel completamento di opere pubbliche. Ciò produce l'effetto di aumento della spesa negli anni successivi e di ulteriori difficoltà nel rispettare il vincolo di stabilità. Ad un certo punto anche le amministrazioni (statali, regionali, locali, sanitarie etc.) più efficienti dovranno ridurre il livello di servizi, decisione che potrebbe essere non sostenibile sul piano sociale e politico, oppure saranno messe in condizione di non rispettare il patto di stabilità interna ed eserciteranno pressione affinché esso sia rimosso.

Sesto. I vincoli esterni, il patto di stabilità europeo nei confronti dei singoli stati, il patto di stabilità interna nei confronti degli enti locali (o altre misure simili) possono mettere in evidenza macroscopiche inefficienze e possono generare stimoli al miglioramento, ma di per sé non possono realizzarlo. Non si può rendere l'amministrazione pubblica più efficace, efficiente, funzionale, economica "per legge" o "per decreto" o definendo linee di indirizzo standard, piani, misure di *spending review* a livello nazionale. Questi obiettivi possono essere perseguiti solo facendo calare nel sistema, quindi nelle singole istituzioni-aziende, conoscenze, competenze e capacità professionali, organizzative, manageriali ed economiche idonee a consentire un miglioramento sul piano dell'efficacia, dell'efficienza, della funzionalità e dell'economicità. Già J. M. Keynes, con riferimento alle politiche monetarie e della liquidità, affermava che "si può impedire al cavallo di bere (riducendo la liquidità) ma non si può obbligarlo a bere (semplicemente aumentando la liquidità)".

Settimo. Dall'alto verso il basso possono essere definiti principi, criteri, indirizzi e regole che incentivano il miglioramento, ma le concrete soluzioni positive possono venire solo dal basso, dalle persone (impiegati, funzionari e dirigenti pubblici; amministratori di carica politica) che all'interno delle proprie amministrazioni riescono a generare e aggregare consenso verso il miglioramento. I principi, i criteri, gli indirizzi e le regole poste a livello di paese, area sovranazionale (come nel caso della UE) o addirittura mondiale (accordi dei G8, G20 etc.) non devono essere costruiti secondo la logica di "colpire le situazioni negative" ma secondo quella di "far emergere, incentivare, favorire e sostenere soluzioni positive". Ad esempio politiche nei confronti dei dipendenti pubblici guidate dalla logica di "colpire i fannulloni" sono molto diverse da politiche definite sul principio di far emergere e

incentivare le persone motivate e dotate di elevata professionalità. Non si può dire che sono due facce della stessa medaglia, poiché il modo concreto in cui si traducono queste due logiche è molto diverso.

Ottavo. Nei sistemi sociali, economici e nelle istituzioni-aziende il cambiamento avviene non sulla base del principio di ottimizzazione ma sulla base del principio di fattibilità e miglioramento. Pertanto, il cambiamento dipende dalle conoscenze, competenze e abilità di “gestire processi” (*change management*). Tali processi producono effetti positivi quando si è in grado di trovare alleanze, a livello politico, di management e dei dipendenti pubblici, tra persone che sono favorevoli in modo da aumentare la loro forza nel superare gli ostacoli e le resistenze attivate da coloro che si oppongono per difendere privilegi e interessi particolari contrari all’interesse generale e al bene comune.

Nono. Gestire in modo efficace e con successo i processi di cambiamento significa essere in grado di allineare:

- obiettivi politici e di funzionalità dell’amministrazione;
- quantità e qualità di servizi erogati e attese di cittadini, famiglie, imprese e altri soggetti economici e sociali;
- tempi di reazione delle diverse amministrazioni pubbliche dovuti a indicazioni di legge o ad altri atti normativi o agli effettivi livelli di efficienza;
- benefici e costi previsti per i vari portatori di interessi (stakeholder);
- risorse disponibili (finanziarie, tecniche, di personale);
- clima organizzativo interno e clima nei rapporti interistituzionali.

Decimo. I processi di cambiamento nelle amministrazioni pubbliche non possono basarsi sul principio di standardizzazione poiché ogni funzione, anche se uguale nella legge, si svolge in modo differente in diverse amministrazioni, ognuna delle quali è differente da ogni altra per dimensioni, contesto economico-sociale, qualità del personale e dei dirigenti, orientamento politico e caratteristiche personali degli amministratori, dotazioni di risorse, valori dominanti nelle comunità di riferimento, caratteristiche del territorio etc. Perciò ogni standard previsto da leggi, normative, linee guide, programma deve essere correttamente inteso come “parametro di riferimento” rispetto a cui occorre attivare analisi, interpretazioni e valutazioni. Ad esempio, di fronte a un costo standard non è automatico affermare che le amministrazioni che hanno un costo inferiore siano più efficienti di quelle che hanno un costo superiore, poiché ciò dipende dal modo in cui sono determinati i costi standard e dal contesto in cui ogni amministrazione opera.

Undicesimo. Il miglioramento delle amministrazioni pubbliche in termini di efficacia, efficienza, funzionalità, qualità dei servizi, economicità può avvenire se gli amministratori sono convinti che la buona amministrazione sia un fattore rilevante per acquisire il consenso politico. Ciò li stimola a essere attenti alle esigenze che vengono dal mondo esterno e soprattutto a sviluppare capacità di “cogliere i segnali deboli” che provengono dalla società e dall’economia.