

Carmelo Marisca

**GRUPPI, NETWORK
E SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

Evoluzione e tendenze future

FrancoAngeli

*Strategie, governance
e valutazione d'azienda*

STRATEGIE, GOVERNANCE E VALUTAZIONE D'AZIENDA

La Collana *Strategie, governance e valutazione d'azienda* promuove la pubblicazione di contributi scientifici monografici incentrati sui processi di analisi strategica, di governance e di valutazione delle aziende al fine di contribuire alla riflessione e al dibattito scientifico in ambito economico aziendale.

La Collana accoglie contributi rigorosi ed originali dal punto di vista scientifico e metodologico, valorizzandoli attraverso un adeguato processo di doppio referaggio anonimo, secondo le indicazioni proprie dei sistemi di valutazione accademici, che si distinguono per le seguenti caratteristiche: originalità del tema; novità e interesse delle fonti su cui è basata la ricerca; approccio teorico innovativo; approccio metodologico rigoroso; contributo alla conoscenza e al dibattito scientifico nazionale e/o internazionale nel campo della governance, degli orientamenti strategici e delle politiche aziendali rilevanti ai fini della creazione di valore.

Particolarmente apprezzata è la contestualizzazione delle ricerche presentate in una visione internazionale e comparativa degli studi.

I coordinatori della Collana e i componenti del Comitato Scientifico garantiscono l'applicazione trasparente e corretta del processo di doppio referaggio anonimo (*double-blind review*).

Coordinatori

Antonio Ricciardi (Università della Calabria)

Franco Ernesto Rubino (Università della Calabria)

Comitato Scientifico

Stefano Adamo, Università di Lecce

Paolo Andrei, Università di Parma

Vittorio Dell'Atti, Università di Bari

Roberto Di Pietra, Università di Siena

John Dumay, Macquarie University (Australia)

Giovanni Liberatore, Università di Firenze

Luciano Marchi, Università di Pisa

Alessandro Montrone, Università di Perugia

Musa Mangena, Nottingham University

Alessandro Musai, Università Luiss Guido Carli Roma

Antonella Paolini, Università di Macerata

Michele Pizzo, Seconda Università di Napoli

Marcantonio Ruisi, Università di Palermo

Claudio Teodori, Università di Brescia

La Collana è accreditata Aidea



Carmelo Marisca

**GRUPPI, NETWORK
E SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

Evoluzione e tendenze future

FrancoAngeli

Isbn: 9788835167068

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.

INDICE

| | | |
|---|------|----|
| Introduzione | pag. | 7 |
| 1. Evoluzione dei servizi pubblici locali | » | 11 |
| 1.1. Evoluzione dei modelli organizzativi della Pubblica Amministrazione | » | 11 |
| 1.2. L’impatto delle riforme sulle Aziende Pubbliche Locali | » | 23 |
| 1.3. Forme di gestione e modelli organizzativi dei Servizi Pubblici Locali | » | 30 |
| 2. Lineamenti economico-aziendali dei gruppi | » | 42 |
| 2.1. L’APL: da erogatore dei servizi a <i>holding</i> del Gruppo Pubblico Locale | » | 42 |
| 2.2. Elementi distintivi dei gruppi aziendali | » | 45 |
| 2.3. I gruppi aziendali nell’ordinamento giuridico italiano | » | 49 |
| 2.4. Classificazioni dei gruppi aziendali | » | 53 |
| 2.5. Formazione e sviluppo dei gruppi aziendali | » | 59 |
| 2.6. Peculiarità del Gruppo Pubblico Locale | » | 62 |
| 3. Il Gruppo Pubblico Locale: aspetti organizzativi e gestionali | » | 67 |
| 3.1. Considerazioni introduttive | » | 67 |
| 3.2. Modelli organizzativi e configurazioni del GPL | » | 68 |
| 3.3. La misurazione e la gestione della performance in contesti inter-organizzativi: sfide per il GPL | » | 77 |
| 3.3.1. Il bilancio consolidato | » | 83 |

| | | |
|---|------|-----|
| 4. Gruppi, Network e Servizi Pubblici Locali: un'analisi bibliometrica | pag. | 87 |
| 4.1. Premessa metodologica | » | 87 |
| 4.2. Risultati dell'analisi bibliometrica | » | 92 |
| 4.2.1. Analisi delle citazioni | » | 92 |
| 4.2.2. Country Analysis | » | 94 |
| 4.2.3. Analisi delle co-citazioni | » | 95 |
| 4.2.4. Bibliographic coupling | » | 97 |
| 4.2.5. Co-occurrence analysis e clusters tematici | » | 98 |
| 4.3. Prospettive di ricerca future | » | 105 |
| Conclusioni | » | 107 |
| Bibliografia | » | 111 |

INTRODUZIONE

La trasformazione delle Pubbliche Amministrazioni (PA) e la riorganizzazione dei servizi pubblici locali rappresentano tematiche di fondamentale importanza nel dibattito contemporaneo relativo alla modernizzazione dello Stato e alla sua capacità di adattarsi a contesti in rapida evoluzione. Questo volume si propone di esplorare le dinamiche storiche, le tendenze attuali e le prospettive future relative ai servizi pubblici locali e ai Gruppi Pubblici Locali (GPL), offrendo un'analisi che spazia dall'evoluzione dei modelli organizzativi e gestionali alla risposta delle amministrazioni ai cambiamenti socio-economici globali.

La PA ha subito trasformazioni significative nel corso degli ultimi cinquant'anni, influenzata da un insieme di fattori sia endogeni che esogeni. Le motivazioni di tali cambiamenti sono profondamente radicate nei processi di globalizzazione, nei cambiamenti demografici, nelle innovazioni tecnologiche e nelle crescenti esigenze di efficienza e trasparenza da parte della cittadinanza. La risposta a queste pressioni si è concretizzata attraverso l'adozione di modelli di gestione economico-aziendale che hanno introdotto logiche di mercato all'interno delle strutture pubbliche. La diffusione di logiche e modelli di gestione di ordine economico-aziendale ha determinato nel tempo il ricorso, da parte delle Aziende Pubbliche Locali (APL), a strategie di decentralizzazione, di esternalizzazione e privatizzazione, sia formale che sostanziale, aventi l'obiettivo della riorganizzazione interna, da attuarsi mediante l'impiego di strumenti, associativi e non, ritenuti maggiormente flessibili e confacenti alla realizzazione di attività aventi natura economica.

Le ragioni che hanno maggiormente inciso sul crescente ricorso, da parte delle APL, alle citate strategie sono principalmente da ricondursi alla necessità di far fronte alle carenze, frequentemente riscontrabili in ambito pubblico, delle competenze specifiche necessarie alla migliore realizzazione

delle attività e/o dei servizi in condizioni di efficacia ed efficienza; alla necessità dell'impiego di strumenti giuridici dotati di maggiore flessibilità; alla ricerca di una migliore qualità dei servizi, nella prospettiva, per un verso della soddisfazione del cittadino/utente e, per altro verso, della economicità delle attività poste in essere dall'APL.

Si è assistito, pertanto, a un'evoluzione dal modello burocratico tradizionale verso forme organizzative più flessibili e orientate al risultato. In questo quadro, le APL sono emerse come attori chiave nel processo di trasformazione della PA, assumendo un ruolo sempre più rilevante nella produzione e erogazione di servizi pubblici. La necessità di superare le carenze di competenza e risorse ha spinto queste entità a cercare nuove forme di collaborazione e cooperazione, sia internamente sia tra il settore pubblico e quello privato. Queste collaborazioni hanno spesso mirato alla creazione di valore pubblico attraverso l'innovazione e la condivisione di risorse e competenze, dimostrando come la cooperazione possa essere un potente strumento di miglioramento della qualità e dell'efficacia dei servizi pubblici. Il valore pubblico così generato non si è limitato al miglioramento delle prestazioni interne, ma si è esteso all'intera comunità, contribuendo al benessere collettivo e alla soddisfazione delle esigenze sociali, economiche e ambientali.

L'attuale articolazione dell'APL si contraddistingue quindi per una significativa presenza di numerosi enti che, seppur autonomi sul piano giuridico, ad essa si integrano e con essa si coordinano per la produzione e l'erogazione di servizi pubblici. Nel complesso quadro di relazioni intrattenute, l'APL è anche posta al vertice di un GPL che deve essere adeguatamente indirizzato, coordinato, controllato e configurato. GPL che rappresentano oggi una tematica di studio attuale e di particolare interesse, almeno per tre principali motivazioni.

La prima, di natura giuridico-organizzativa, riguarda la riforma dei Servizi Pubblici Locali (SPL) di rilevanza economica, introdotta dal D.Lgs. n. 201/2022 ed entrata in vigore il 31 dicembre 2022. La riforma, che punta alla razionalizzazione dei SPL in linea con gli obiettivi del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR), ripropone il ricorso allo strumento societario per la produzione e l'erogazione di servizi, inclusa la forma di società *in-house*. La recente riforma, al fine di consentire l'attuazione del PNRR e garantire un maggiore controllo sugli investimenti e sulla spesa, consolida l'uso del modello societario *in-house* come deroga alle dinamiche competitive per la selezione del soggetto erogatore, con motivazioni che rispecchiano una visione aziendalistica della APL e dei servizi erogati. La seconda motivazione, collegata alla prima, riguarda la prassi più recente delle APL, ove il modello societario *in-house* ha avuto ampia diffusione, in quanto spesso preferito

dalle APL per gestire i SPL. La terza, infine, riguarda il recente pieno riconoscimento giurisprudenziale del modello *holding* per la configurazione e la gestione del GPL.

Ciò premesso, nel primo capitolo del volume l'attenzione è focalizzata sull'evoluzione storica dei modelli organizzativi della PA, con un'attenzione particolare all'impatto delle riforme e alle modalità di gestione dei SPL. Attraverso un esame dettagliato delle trasformazioni normative e gestionali, il capitolo fornisce una base solida per comprendere le sfide e le opportunità che le APL oggi affrontano.

Nel secondo capitolo, l'attenzione viene invece concentrata sui lineamenti economico-aziendali dei gruppi. Vengono quindi esplorate le peculiarità dei gruppi aziendali, approfondendone la formazione e lo sviluppo, i caratteri distintivi, nonché le classificazioni e le differenti configurazioni.

Nel terzo capitolo, poi, sono approfonditi gli aspetti organizzativi e gestionali dei GPL, esaminando i modelli organizzativi adottati e analizzando i fattori che ne influenzano la configurazione, con un particolare focus sulle strategie di misurazione e valutazione delle performance in contesti inter-organizzativi, identificando le principali sfide e delineando approcci innovativi per il loro superamento.

Infine, nel quarto capitolo, attraverso un'analisi bibliometrica, sono individuate le principali prospettive di ricerca relative allo studio dei GPL e dei network pubblici a livello locale. L'obiettivo, in questo caso, è quello di identificare le tendenze emergenti e le opportunità di innovazione nel campo della gestione dei servizi pubblici, con un'attenzione particolare alle metodologie di ricerca più promettenti e ai possibili scenari futuri.

Questo volume, quindi, contribuisce alla letteratura sulle APL e sui GPL, offrendo una panoramica sullo stato dell'arte e sui possibili sviluppi futuri, in un settore in continua evoluzione.

1. EVOLUZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1.1. Evoluzione dei modelli organizzativi della Pubblica Amministrazione

La Pubblica amministrazione (PA) è stata oggetto nel tempo di un processo di profonda e continua trasformazione, principalmente determinata da un insieme di fattori endogeni ed esogeni che, con diversa intensità, ne hanno determinato il mutamento. La PA ha sempre cercato di conformare i propri ambiti di intervento e le attività svolte alle sollecitazioni derivanti dal contesto di riferimento¹.

Per quanto qui rileva, le PA hanno adottato in passato forme gerarchiche di organizzazione e controllo al fine di rispondere a un insieme eterogeneo di sollecitazioni che si sono via via manifestate nel tempo. Industrializzazione, urbanizzazione, sviluppo dell'impresa moderna, progresso e fallimenti di mercato sono tutti fattori che hanno contribuito all'evoluzione ed alla trasformazione della PA². In un tal contesto, sin dai primi decenni del Novecento e fino agli anni Ottanta, si è andato consolidando un modello di amministrazione prettamente burocratico, tipico di una cultura giuridico-formale³.

Al fine di evitare discrezionalità politiche e/o individuali, i modelli burocratici si sono sempre principalmente concentrati sul monitoraggio degli *input* e sulla conformità dell'agire pubblico a processi predeterminati, piuttosto che sul raggiungimento dei risultati. Ciò ha fortemente limitato la capacità

¹ J.M. BRYSON, B.C. CROSBY, L. BLOOMBERG (2014), *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*, in *Public Administration Review*, 74(4): 445-456.

² *Ibid.*

³ E. BORGONOVÌ (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

della PA di generare e sviluppare processi decisionali flessibili e maggiormente aderenti alle sollecitazioni ricevute. Un'altra caratteristica che ha contraddistinto detti modelli è stata la tendenza di favorire la specializzazione, creando un forte isolamento (modello a “compartimenti stagni”) all'interno della PA⁴.

A partire dagli anni Ottanta, nella gran parte dei paesi occidentali, il complesso delle attività organizzate e gestite nell'ambito del sistema della PA ha attraversato una fase di profonda trasformazione che, pur inquadrandosi nell'ambito di diversi scenari politico-istituzionali, e con peculiarità socio-culturali proprie di ciascuna realtà nazionale, si è manifestata con caratteri sostanzialmente comuni e finalità convergenti. Nella gran parte delle nazioni occidentali, al fine di rispondere alla rigidità ed alle tensioni generate dalla precedente impostazione burocratico-formale⁵ ed alla conseguente incapacità di rispondere alle crescenti e sempre più complesse istanze economiche e sociali provenienti dalle comunità di riferimento, un nuovo approccio – denominato *New Public Management* (NPM) – è stato adottato per realizzare significativi processi di riforma del settore pubblico⁶.

L'elemento di maggiore innovazione del NPM è stato certamente rappresentato dalla graduale adozione/mutuazione da parte delle PA di logiche, di strumenti di gestione e di schemi decisionali di matrice manageriale⁷, precedentemente sviluppati in ambito privato, al fine di incrementare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Definito in Italia come “aziendalizzazione”, obiettivo portante del processo di cambiamento/rinnovamento del complessivo sistema pubblico è stato il superamento delle logiche e dei principi tipici di una cultura giuridico-formale – fondata sulla conformità alle norme quale unico criterio da osservare e sul quale basare il giudizio sui risultati prodotti – a fronte del riconoscimento di

⁴ Cfr. T. CHRISTENSEN, P. LÆGREID (2007), *The whole-of-government approach to public sector reform*, in *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066; B.W. HEAD, J. ALFORD (2015), *Wicked problems: Implications for public policy and management*, in *Administration & Society*, 47(6): 711-739.

⁵ Op. cit. J.M. BRYSON, B.C. CROSBY, L. BLOOMBERG (2014), *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*, in *Public Administration Review*.

⁶ G. DEN HEYER (2011), *New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries*, in *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(3): 419-433.

⁷ È stato osservato come, proprio in ragione della disomogeneità dei fenomeni specifici ad esso riconducibili, il NPM si configuri come «contenitore logico del complessivo processo internazionale di riforma della P.A.» e che «non esiste un modello di NPM, ma molteplici interpretazioni nazionali»; Cfr. F. LONGO (2001), *Federalismo e decentramento. Proposte economico-aziendali per le riforme*, Egea, Milano, p. 17.

una chiara e ben definita dimensione aziendale dell'agire pubblico, da sempre subordinata a quella istituzionale e politica.

In tema di NPM, sono state identificate sette principali componenti dottrinali, atte a delinearne la portata⁸:

- gestione professionale diretta: attribuzione di maggiori “libertà” ai dirigenti di alto livello, accompagnate da una chiara visibilità, nonché dalla definizione delle attribuzioni per i processi di accountability;
- standard espliciti e misurazione delle prestazioni: orientamento agli obiettivi e definizione degli indicatori, misurabili oggettivamente attraverso strumenti quantitativi, come condizione necessaria per migliorare i processi di rendicontazione;
- maggiore enfasi sui controlli degli output: allocazione delle risorse collegata alle prestazioni misurate, abbandonando logiche storicamente focalizzate sul controllo dei processi amministrativi;
- disaggregazione delle unità: creazione di unità “gestibili” all’interno della PA, attraverso l’individuazione di unità di dimensioni più ridotte, maggiormente efficaci ed efficienti;
- maggiore competizione: transizione a contratti a termine ed utilizzo di altre tipologie e forme contrattuali volte a ridurre la certezza in ordine alla “stabilità” del rapporto di lavoro, generando più elevati livelli di “competitività”, a vantaggio dei risultati;
- stile di gestione simile a quello del settore privato: maggiore flessibilità nelle assunzioni e nelle ricompense, adottando modelli e stili già ampiamente diffusi nel settore privato;
- maggiore attenzione ed economie nell’uso delle risorse, favorendone l’acquisizione e l’impiego in forme più razionali, incrementando l’efficienza interna ed esterna.

Componenti dottrinali che possono essere declinati in sette ben definite azioni da porre in essere per un effettivo rinnovamento della PA:

- una riconsiderazione delle prerogative delle figure di vertice e, più in generale, del management; in detta prospettiva, il raggiungimento degli obiettivi strategici definiti, adattandosi alle mutevoli dinamiche di contesto, non può prescindere dall’attribuzione di accresciuti poteri di governo e di nuove responsabilità ai soggetti direttamente e prioritariamente coinvolti nel loro perseguimento. Ciò implica l’adozione e l’utilizzo di strumenti necessari per prendere decisioni rapide ed efficaci, favorendo l’innovazione e la flessibilità nelle operazioni quotidiane. La

⁸ C. HOOD (1991), *A public management for all seasons*, in *Public Administration*, 69(1): 3-19.

formazione continua e il supporto a queste figure chiave diventano inoltre essenziali per mantenere una leadership capace e reattiva;

- in stretta relazione di consequenzialità a quanto indicato nel punto precedente, l'adozione di nuovi strumenti di verifica e controllo focalizzati sui risultati e sulle performance aziendali, piuttosto che sul rispetto formale delle procedure predeterminate; diventa quindi imprescindibile, da un lato, la promozione di un cambiamento culturale dell'ambiente di lavoro e, dall'altro, l'adozione di modalità e di strumenti di misurazione e valutazione delle performance aziendali. L'implementazione di indicatori chiave di prestazione (KPI) e di sistemi di monitoraggio continuo permette di valutare concretamente l'impatto delle azioni intraprese. Questo approccio orientato ai risultati aiuta inoltre a identificare e premiare il merito, incentivando una maggiore produttività e responsabilità;
- una riconfigurazione e un ridimensionamento, a tutti i livelli, dell'intero apparato pubblico, anche attraverso un incisivo snellimento delle procedure, unitamente al riconoscimento di maggiori margini di autonomia nello svolgimento dei processi decisionali, al fine di perseguire migliori condizioni di efficacia e di efficienza;
- la ridefinizione del quadro normativo-istituzionale di riferimento, promuovendo l'adozione e la rapida diffusione di dinamiche competitive nella maggior parte dei settori d'intervento pubblico, per un miglioramento dei risultati conseguibili. La competizione interna ed esterna favorisce l'adozione di best practice e stimola l'innovazione. La regolamentazione aggiornata deve supportare la trasparenza e l'equità, evitando monopoli e garantendo pari opportunità.
- con l'obiettivo di contenere la spesa pubblica ed incrementare l'utilizzo efficiente delle risorse, il ricorso a logiche e comportamenti di tipo manageriale tipicamente sviluppati nel settore privatistico, adottando anche formule ed inquadramenti contrattuali più flessibili. L'adozione di tecniche di gestione delle risorse umane, come la valutazione delle prestazioni e la gestione dei talenti, può migliorare l'efficacia e la motivazione del personale. Formule contrattuali più flessibili, inoltre, consentono di rispondere meglio alle esigenze variabili del servizio pubblico.

Sembra inoltre opportuno evidenziare come lo sviluppo del NPM sia stato favorito da alcune macro-tendenze di fondo, sia in ambito nazionale che internazionale, che hanno contribuito a determinarne l'affermazione⁹:

⁹ Op. cit. C. HOOD (1991), *A public management for all seasons*, in *Public Administration*; J. O'FLYNN (2007), *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*, in *Australian Journal of Public Administration*, 66(3): 353-366.

- rallentamento o inversione della crescita dimensionale del settore pubblico. Negli ultimi decenni, molti governi hanno dovuto affrontare sfide economiche che hanno portato a una riduzione delle risorse disponibili per il settore pubblico. Questo ha stimolato un ripensamento delle dimensioni e delle funzioni dello Stato, promuovendo l'efficienza e l'ottimizzazione delle risorse;
- privatizzazione e quasi-privatizzazione. La cessione di asset pubblici a imprese private e la gestione dei servizi attraverso partnership pubblico-privato sono state pratiche assai diffuse. Principalmente volti a consentire ai governi di acquisire nuove risorse monetarie, detti interventi avevano anche come fine il miglioramento dell'efficienza operativa, nonché l'introduzione di logiche di mercato nella gestione dei servizi pubblici.
- automazione nella produzione e distribuzione dei servizi pubblici. L'adozione di tecnologie avanzate ha rivoluzionato il modo in cui i servizi pubblici vengono erogati, riducendo i tempi di attesa, migliorando i processi e l'accessibilità ai cittadini;
- maggiore attenzione, a livello internazionale, alle questioni di politica pubblica e gestione. La globalizzazione ha aumentato la consapevolezza e la condivisione delle pratiche di governance tra diversi paesi, favorendo l'adozione di politiche basate su evidenze e best practice internazionali. Organizzazioni internazionali come l'OCSE e la Banca Mondiale hanno giocato un ruolo cruciale nel promuovere riforme amministrative e nel diffondere modelli di successo. Questo scambio globale di conoscenze ha contribuito a standardizzare le pratiche amministrative e a promuovere una gestione più efficiente e trasparente.

In sostanza, è anche possibile concepire il NPM come un articolato percorso di disgregazione del modello di PA centralizzata, precedentemente affermatosi, attraverso processi di devoluzione e di privatizzazione¹⁰.

L'humus culturale generato dai processi di cambiamento delle pubbliche amministrazioni ha posto quindi al centro del dibattito scientifico nuovi profili di management del settore pubblico, che possono essere ritenuti fra i principali motivi dell'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale e degli strumenti di programmazione e controllo di gestione¹¹, non-

¹⁰ Op. cit. J.M. BRYSON, B.C. CROSBY, L. BLOOMBERG (2014), *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*, in *Public Administration Review*.

¹¹ R. RHODES (1996), *The new governance: governing without government*, in *Political Studies*, 44(4), 652-667; C. POLLIT, G. BOUCKAERT (2000), *Public Management Reform. A com-*

ché del diffuso ricorso a strumenti privatistici – uno su tutti, il modello societario – per la gestione dei servizi pubblici locali.

Pur se riconducibile ad un fenomeno unitario, il NPM si è contraddistinto nel tempo e nei differenti contesti nazionali e locali in cui si è sviluppato, per una profonda disomogeneità. Disomogeneità che si è manifestata sia con riguardo alle diverse tipologie di enti pubblici, sia nelle differenti aree d'intervento della PA.

A tal riguardo, il NPM è stato efficacemente interpretato come un insieme di modelli “stratificati” l'uno sull'altro i quali, influenzandosi reciprocamente nell'ambito di un graduale processo evolutivo, hanno conservato ad ogni passaggio «[...] *elementi centrali del modello precedente*»¹². Ne deriva, pertanto, l'esistenza di differenze tra gli approcci che rimangono comunque accomunati da alcuni tratti comuni, soprattutto a livello internazionale¹³.

Con particolare riguardo alla situazione italiana, eterogenee sono state le soluzioni implementate, anche sotto il profilo temporale, nell'ambito delle differenti aree di competenza delle PA e in ragione delle aziende pubbliche coinvolte (a livello statale, intermedio e locale). Basti pensare alle differenti modalità e tempistiche con cui la contabilità economico-patrimoniale e gli strumenti di programmazione e controllo di tipo manageriale sono stati introdotti nella PA. Più in generale, una concreta adesione al paradigma del NPM richiederebbe di intervenire ancora su molteplici elementi del sistema pubblico italiano. Il riferimento è, in particolare, alla razionalizzazione ed alla semplificazione della normativa applicabile, allo snellimento delle ancora numerose – e sovente superflue – procedure amministrative che continuano a irrigidire l'operato della PA, nonché i rapporti intercorrenti tra le articolazioni della stessa, i cittadini e le imprese, condizionandone ancora sovente l'efficienza e l'efficacia. Inoltre, si avverte ancora l'esigenza di una maggiore trasparenza informativa dei processi decisionali e sui risultati con-

parative analysis, Oxford University Press, Oxford; M. MENEGUZZO (2001), *Managerialità, innovazione egovernance: la PA verso il 2000*, Aracne, Milano.

¹² M. DEL VECCHIO (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

¹³ «Una volta acquisito il *New Public Management*, più che come scuola o insieme di scuole, come movimento complessivo avente un approccio multidisciplinare, e comunque non inquadrabile in un'originale e distinta metodologia, non pare che esso debba avere un confinamento di esclusivo carattere organizzativo ma piuttosto rappresentare il quadro complessivo nell'ambito del quale valutare l'adeguatezza delle diverse esperienze innovative condotte nei diversi paesi»; M. BIANCHI (2002), *Problematiche organizzative ed esperienze applicative di managerializzazione della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, p. 6.

seguiti, al fine di consentire ai cittadini, anche tramite un rapporto diretto con essi, di maturare un autonomo e consapevole giudizio sul pubblico operato¹⁴.

Sebbene rivoluzionario ed innovativo, il NPM si è da subito caratterizzato per una serie di criticità prevalentemente attribuibili alla sua implementazione ed alla traduzione operativa¹⁵. Pur avendo consentito il superamento dell'approccio burocratico dell'operato della PA, i nuovi modelli organizzativi adottati hanno sovente creato un eccesso di competizione all'interno del settore pubblico rafforzando, per certi versi, la struttura a compartimenti stagni già esistente e, quindi, generando ed alimentando comportamenti non collaborativi all'interno delle PA¹⁶. In sostanza, in molti casi si è passati dall'isolamento generato dalla rigidità delle procedure a quello determinato da un eccesso di competizione. Isolamento e degenerazione dei meccanismi di competizione che hanno anche contribuito ad accentuare la complessità generale della PA.

A tal proposito, significative sono le dinamiche connesse all'erogazione dei servizi pubblici. Come è noto, nell'ambito dell'erogazione dei servizi pubblici, l'adozione di logiche e meccanismi connessi al NPM tende a privilegiare gli interessi del produttore del servizio. Pertanto, l'erogazione di un servizio pubblico tende ad utilizzare in maniera inefficiente le risorse disponibili, nonché a lasciare insoddisfatte le esigenze di parte dei consumatori¹⁷. Al fine di risolvere tale distorsione comportamentale, la soluzione adottata è stata quella di frammentare le strutture monopolistiche e sviluppare incentivi e strumenti per influenzare il loro modo di operare. Incentivi e strumenti che, tuttavia, non sempre hanno sortito gli effetti sperati, incidendo negativamente sull'efficienza e sull'efficacia dei servizi pubblici erogati.

In considerazione di quanto sopra, per certi versi, è possibile sostenere che il NPM non ha tenuto conto della complessità delle relazioni e dei rapporti esistenti all'interno della PA, favorendo spesso la frammentazione e

¹⁴ Cfr. F. VERMIGLIO (a cura di) (2000), *Nuovi strumenti di comunicazione aziendale. Confronto di esperienze in tema di bilancio sociale*, Giappichelli, Torino; F. PEZZANI (a cura di) (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano; L. PULEJO (2005), *Comunicazione e Accountability nell'azienda comune*, Giappichelli, Torino.

¹⁵ Op. cit. O'FLYNN (2007), *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*, in *Australian Journal of Public Administration*.

¹⁶ Op. cit. T. CHRISTENSEN, P. LÆGREID (2007), *The whole-of-government approach to public sector reform*, in *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066; O'FLYNN (2007), *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*, in *Australian Journal of Public Administration*.

¹⁷ G. STOCKER (2006), *Public Value Management: a New Narrative for Network Governance?*, in *American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.

l'isolamento, già propri del paradigma tradizionale della PA¹⁸. Al riguardo, le più evidenti problematiche possono essere enucleate come segue¹⁹:

- nella non marginale contraddizione e tensione esistente tra le diverse politiche pubbliche adottate, con una conseguente riduzione dell'efficacia complessiva; le politiche pubbliche spesso sono state formulate senza una visione integrata, causando conflitti tra obiettivi differenti e rendendo difficile una loro armonizzazione. La limitata coerenza ha accentuato le inefficienze nell'utilizzo delle risorse ed una riduzione della fiducia dei cittadini nell'efficacia delle istituzioni;
- nella duplicazione e contraddizione dei programmi d'azione riferibili a diverse aziende pubbliche, generando inefficienze (complessive) nell'uso delle risorse; la mancanza di comunicazione e coordinamento tra aziende pubbliche (del medesimo e/o differente livello) ha generato sovrapposizioni nei programmi e nelle azioni riconducibili ad aziende pubbliche differenti, nonché alla realizzazione di iniziative in aperta contraddizione, creando inoltre confusione tra i cittadini e le imprese.
- nella carenza di sinergia e di coordinamento tra gli attori interessati, al fine di evitare sovrapposizioni; l'assenza di un coordinamento efficace tra i diversi attori pubblici e privati, ha anch'essa generato una duplicazione di sforzi, con interventi disallineati, riducendo l'impatto delle politiche pubbliche;
- nell'erogazione frammentata dei servizi pubblici ai cittadini, con interventi e responsabilità spesso a "compartimenti stagni";
- nella carenza di competenze nella PA per una corretta comprensione e implementazione delle nuove logiche dei nuovi modelli introdotti; la diffusa mancata adozione di percorsi formativi adeguati e di aggiornamento professionale tra i dipendenti pubblici, ha ostacolato l'applicazione efficace dei nuovi modelli e delle pratiche gestionali.

Infine, un ulteriore elemento che ha inciso negativamente sul NPM è rappresentato dall'accresciuta complessità del contesto economico e sociale in cui le PA operano²⁰, da ricondursi prioritariamente alla trasformazione digitale e tecnologica della società, ed alla globalizzazione.

Alla luce di quanto in precedenza considerato, già a partire dalla metà degli anni Novanta è stata evidenziata in dottrina la necessità di individuare

¹⁸ B.W. HEAD, J. ALFORD (2015), *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*, in *Administration & Society*, 47(6): 711-739.

¹⁹ C. POLLIT (2003), *Joined-Up Government: A Survey*, in *Political Studies Review*, (1): 34-49.

²⁰ J.M. BRYSON, B.C. CROSBY, L. BLOOMBERG (2014), *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*, in *Public Administration Review*.

logiche e strumenti diversi da quelli competitivi, tipici del NPM²¹. Il riferimento è all'abbandono di una focalizzazione esclusiva sui risultati e sull'efficienza, in una logica esclusivamente competitiva, a vantaggio di un superiore obiettivo rappresentato dalla creazione del cd. "Valore Pubblico"²².

Il Valore Pubblico (*Public Value*) è stato definito come un costrutto multidimensionale creato attraverso servizi, regolamenti e altre azioni²³, e pertanto connesso alla performance complessiva della PA²⁴. Esso si fonda sul presupposto che una vasta gamma di attori, a vario titolo legittimati, dovrebbe essere inclusa e coinvolta nell'attività delle PA²⁵.

Quello del Valore Pubblico può essere considerato come il paradigma emergente per le PA²⁶, concentrandosi sulla creazione di valore per la società attraverso l'azione pubblica, andando oltre la semplice efficienza e il rispetto delle procedure formali. Il Valore Pubblico implica per le PA un orientamento verso risultati che migliorano la qualità della vita dei cittadini, soddisfacendo bisogni e aspettative in modo equo e sostenibile. L'approccio del Valore Pubblico richiede alle PA di adottare una visione olistica e inclusiva, orientato all'impatto sociale, economico e ambientale delle azioni. Diventa quindi cruciale, da un lato, la partecipazione dei cittadini e delle altre parti interessate nella definizione e nella valutazione dei risultati desiderati, dall'altro, la capacità delle PA di ascolto e di risposta alle esigenze della comunità, promuovendo la trasparenza e la responsabilità dell'azione amministrativa.

La creazione del Valore Pubblico può quindi essere principalmente ricondotta²⁷: (i) all'erogazione di servizi, che rappresenta lo strumento prioritario

²¹ M.H. MOORE (1995), *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press.

²² Ibid.

²³ G. KELLY, G. MULGAN, S. MUERS (2002), *Creating Public Value: an Analytical Framework for Public Service Reform*, Working paper, Cabinet Office Strategy Unit, UK.

²⁴ Cfr. op. cit. M.H. MOORE (1995), *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press; op. cit. J.M. BRYSON, B.C. CROSBY, L. BLOOMBERG (2014), *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*, in *Public Administration Review*.

²⁵ Op. cit. G. STOCKER (2006), *Public Value Management: a New Narrative for Network Governance?*, in *American Review of Public Administration*; op. cit. J. O'FLYNN (2007), *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*, in *Australian Journal of Public Administration*.

²⁶ Cfr. op. cit. G. STOCKER (2006), *Public Value Management: a New Narrative for Network Governance?*, in *American Review of Public Administration*; J.M. BRYSON, B.C. CROSBY, L. BLOOMBERG (2014), *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*.

²⁷ Op. cit. J. O'FLYNN (2007), *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*, in *Australian Journal of Public Administration*.

per creare valore; (ii) al raggiungimento di risultati, che include l'impatto più ampio e dinamico derivante dalle azioni intraprese; (iii) alla capacità di generare fiducia nella collettività di riferimento, anche attraverso il coinvolgimento della stessa.

L'attenzione ai risultati che caratterizza la creazione del Valore Pubblico è stata evidenziata da diversi autori²⁸. Al riguardo, è stato affermato che per la produzione e l'erogazione dei servizi pubblici, oltre al valore economico bisogna considerare «[...] l'ulteriore valore costituito dal capitale sociale, dalla coesione sociale, dalle relazioni sociali create, nonché il significato sociale e l'identità culturale, il benessere individuale e quello delle comunità; inoltre sarebbe da considerare anche il valore politico (cioè il valore aggiunto per la sfera pubblica, ottenuto stimolando e sostenendo il dialogo democratico e la partecipazione attiva dei cittadini) ed il valore ecologico, in termini di promozione dello sviluppo sostenibile»²⁹. Pertanto, il raggiungimento dei risultati nel contesto pubblico non dipende esclusivamente dalle azioni di singole organizzazioni, ma richiede uno sforzo collaborativo maggiore e comune³⁰, attuato anche tramite reti, collaborazioni e leader civici³¹. Partendo dal presupposto che una struttura di governance frammentata ostacola i processi di creazione del Valore Pubblico, quanto maggiore sarà la frammentazione della PA, tanto maggiore dovrà essere la collaborazione tra gli attori interessati³². Un'eccessiva frammentazione, inoltre, aumenta la complessità istituzionale e conseguentemente genera problematiche complesse non agevolmente risolvibili (*wicked problems*)³³.

²⁸ Cfr. op. cit. M.H. MOORE (1995), *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press; G. STOCKER (2006), *Public Value Management: a New Narrative for Network Governance?*, in *American Review of Public Administration*; J. O'FLYNN (2007), *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*, in *Australian Journal of Public Administration*; J.M. BRYSON, B.C. CROSBY, L. BLOOMBERG (2014), *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*, in *Public Administration Review*. Si veda, inoltre, J. BENINGTON, M.H. MOORE (2011), *Public Value: Theory and Practice*, Palgrave Macmillan: London, UK.

²⁹ J. BENINGTON (a cura di) (2007), *Reforming public services: 21st century public services, putting people first*, The Stationery Office.

³⁰ Cfr. M. BROUSSEINE (2003), *Public Leadership*, in T. BOVAIRD, E. LÖFFLER (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge: London, UK; op. cit. G. STOCKER (2006), *Public Value Management: a New Narrative for Network Governance?*, in *American Review of Public Administration*.

³¹ Cfr. op. cit. J. BENINGTON (a cura di) (2007), *Reforming public services: 21st century public services, putting people first*, The Stationery Office.

³² Cfr. P. STEANE, Y. DUFOUR, D. GATES (2015), *Assessing impediments to NPM change*, in *Journal of Organizational Change Management*, 28(2): 263-270.

³³ Cfr. op. cit. T. CHRISTENSEN, P. LÆGREID (2007), *The whole-of-government approach to public sector reform*, in *Public Administration Review*; B.W. HEAD, J. ALFORD (2015),

Aderendo a detto paradigma, la creazione di relazioni collaborative rappresenta il perno per meglio comprendere ed affrontare i problemi complessi in cui sono coinvolti i molteplici attori, portatori di conoscenze, interessi e/o valori differenti. Difatti, l'instaurazione di rapporti di collaborazione determina³⁴: (i) una migliore comprensione della natura dei problemi; (ii) lo sviluppo di soluzioni concordate; (iii) una più agevole implementazione delle soluzioni identificate.

In questa prospettiva, dalla seconda metà degli anni Novanta molti Paesi – tra cui Regno Unito, Australia e Nuova Zelanda come precursori – hanno cercato di superare le problematiche connesse alla frammentazione della governance attraverso l'introduzione di nuove logiche e meccanismi, nel complesso definiti come “Governo Integrato” (*Joined-up Government* ovvero *Whole of Government*). Obiettivo di detti processi di riforma è stato quello di migliorare ed accrescere la capacità di coordinamento tra i diversi livelli di governo esistenti nel settore pubblico. In tal senso, è stato affermato che il Governo Integrato «[...] è un termine ombrello che descrive vari modi di allineare organizzazioni formalmente distinte al perseguimento degli obiettivi del governo quotidiano»³⁵. Il Governo Integrato mira, attraverso il coordinamento orizzontale e verticale, ad eliminare quelle situazioni in cui politiche pubbliche diverse si danneggiano reciprocamente e conseguentemente migliorare l'utilizzo delle risorse, nonché le sinergie tra gli attori interessati, offrendo ai cittadini un accesso meno frammentato ai servizi³⁶.

A tal fine, il Governo Integrato si propone come un approccio di governance interistituzionale, atto ad individuare nuove forme di coordinamento e distribuzione del potere tra i principali attori coinvolti, al fine di superare la frammentazione della governance³⁷ e neutralizzare o ridurre gli effetti nega-

Wicked problems: Implications for public policy and management, in *Administration & Society*; P. STEANE, Y. DUFOUR, D. GATES (2015), *Assessing impediments to NPM change*, in *Journal of Organizational Change Management*.

³⁴ Cfr. op. cit. B.W. HEAD, J. ALFORD (2015), *Wicked problems: Implications for public policy and management*, in *Administration & Society*.

³⁵ Cfr. T. LING (2002), *Delivering Joined-Up Government in the UK: dimensions, issues and problems*, in *Public Administration*, 80(4): 615-642.

³⁶ Cfr. op. cit. C. POLLIT (2003), *Joined-Up Government: a Survey*, in *Political Studies Review*; T. CHRISTENSEN, P. LÆGREID (2007), *The whole-of-government approach to public sector reform*, in *Public Administration Review*.

³⁷ Cfr. op. cit. T. CHRISTENSEN, P. LÆGREID (2007), *The whole-of-government approach to public sector reform*, in *Public Administration Review*; P. STEANE, Y. DUFOUR, D. GATES (2015), *Assessing impediments to NPM change*, in *Journal of Organizational Change Management*. Si veda, inoltre, P. KARRÉ, M. DER STEEN, M. TWIST (2013), *Joined-Up Government in The Netherlands: Experiences with Program Ministries*, in *International Journal of Public Administration*, 36(1): 63-73.

tivi sull'erogazione dei servizi pubblici. Esso, in particolare, opera su due distinti livelli³⁸:

- il primo, istituzionale, riguarda le relazioni, le interdipendenze tra i diversi attori e le regole che guidano l'azione;
- il secondo, invece, riguarda l'adeguamento delle strutture e dei processi alle nuove esigenze di coordinamento e di condivisione.

Oltre al Governo Integrato, anche la "Public Governance" è da annoverarsi tra le logiche e gli approcci adottati per superare la frammentazione. La *Public Governance* rappresenta un modello di governo delle relazioni intercorrenti tra diversi soggetti, sia pubblici che privati, operanti all'interno del medesimo sistema territoriale locale, le cui azioni possono essere orientate e coordinate. Questo approccio mira a creare una rete di collaborazione tra le varie entità coinvolte, promuovendo un dialogo costante e strutturato per raggiungere obiettivi comuni. La *Public Governance* ha assunto una particolare valenza per una migliore erogazione dei servizi pubblici locali, nonché per quei servizi ove, in considerazione del quadro normativo esistente, si verificano sovrapposizioni di competenze e di responsabilità tra aziende pubbliche tra loro eterogenee, operanti in diverse aree d'intervento ed appartenenti a differenti livelli della PA³⁹. Inoltre, la Public Governance facilita l'implementazione di politiche pubbliche che siano più rispondenti alle esigenze locali, grazie a una maggiore vicinanza e comprensione delle problematiche specifiche del territorio. Questo modello promuove anche la partecipazione attiva dei cittadini e delle imprese, rendendo il processo decisionale più trasparente e inclusivo. In definitiva, la Public Governance si propone come un mezzo per garantire che le diverse componenti del sistema pubblico lavorino in sinergia per il bene comune.

Analogamente a quanto in precedenza evidenziato per il NPM, anche dette nuove logiche si sono contraddistinte per alcune problematiche connesse alla loro traduzione operativa. Anche in questo caso, la problematica è da ricondursi all'adozione e all'implementazione di soluzioni di inter-governo prettamente maturate in ambito privato e principalmente legate alla

³⁸ G. CAREY, P. McLOUGHLIN, B. CRAMMOND (2015), *Implementing Joined-Up Government: Lessons from the Australian Social Inclusion Agenda*, in *Australian Journal of Public Administration*, 74(2): 176-186.

³⁹ Cfr. M. MENEGUZZO, D. CEPIKU (2008), *Network pubblici, Strategia, struttura e governance*, McGraw-Hill, Milano; C. ANSELL, A. GASH (2008), *Collaborative governance in theory and practice*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.

produzione fisica di beni, piuttosto che all'erogazione di servizi, che ampiamente caratterizza invece l'operato delle aziende pubbliche⁴⁰.

In conclusione, a partire dagli anni Ottanta la PA è stata oggetto di profondi e complessi processi di rinnovamento, sinteticamente descritti in precedenza, in risposta ad eterogenee sollecitazioni provenienti dall'ambiente esterno. La PA non è quindi più vista come un ente isolato e autoritario, ma come un attore collaborativo che lavora sinergicamente con altri per il benessere comune.

1.2. L'impatto delle riforme sulle Aziende Pubbliche Locali

Tenuto conto del particolare legame esistente con il territorio di riferimento e della responsabilità diretta per la produzione e l'erogazione di un ampio ventaglio di servizi pubblici, le aziende pubbliche locali (APL) hanno assunto un ruolo assai determinante nel processo evolutivo della PA, rappresentando sovente gli enti prioritariamente oggetto di riforma.

Al riguardo, l'avvio dei processi di trasformazione della PA in Italia viene tradizionalmente ricondotto all'adozione della Legge n. 142/1990, conosciuta come "Ordinamento delle autonomie locali". Detto intervento legislativo ha introdotto una serie di riforme strutturali che hanno modernizzato e reso più efficiente la gestione delle APL, contribuendo a creare un sistema più flessibile, trasparente e responsabile, in grado di rispondere meglio alle esigenze delle comunità locali. Il riferimento è, in particolare:

- all'autonomia; la legge ha riconosciuto e rafforzato l'autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria dei comuni e delle province, consentendo di esercitare le proprie funzioni senza eccessive interferenze da parte dello Stato centrale, permettendo agli enti locali di sviluppare politiche più rispondenti alle esigenze specifiche della comunità di riferimento;
- alla separazione delle funzioni amministrative da quelle politiche; una delle innovazioni più rilevanti è stata l'introduzione di una chiara separazione tra le funzioni politiche e quelle amministrative. Il sindaco (o il presidente della provincia) e la giunta comunale (o provinciale) sono stati individuati come organi di indirizzo politico, mentre la gestione amministrativa è stata affidata ai dirigenti, responsabilizzando questi ultimi per migliorare l'efficienza operativa;

⁴⁰ K. BROWN, S. OSBORNE (2012), *Managing change and innovation in public service organizations*. Routledge.

- alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali; è stata promossa la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale, introducendo strumenti come i referendum consultivi; detti interventi hanno migliorato la trasparenza delle amministrazioni locali, favorendo un maggiore coinvolgimento della comunità;
- al decentramento amministrativo; molte funzioni relative ai settori dell'urbanistica, dei servizi sociali, dell'istruzione e della sanità, in precedenza di competenza statale, sono state trasferite agli enti locali, rendendo i servizi pubblici più accessibili al territorio;
- alla trasformazione delle aziende municipalizzate; in linea con il paradigma del NPM, è stata prevista la trasformazione delle aziende municipalizzate in società per azioni o in altre forme societarie, favorendo l'adozione di logiche manageriali nella gestione dei servizi pubblici locali;
- all'introduzione del bilancio di previsione; particolare enfasi è stata data ai processi di programmazione e di pianificazione finanziaria delle attività e degli investimenti; la legge ha difatti introdotto l'obbligo per gli enti locali di predisporre il bilancio di previsione annuale e quello pluriennale;
- all'istituzione delle conferenze di servizio; lo strumento della conferenza di servizio è stato introdotto al fine di promuovere ed agevolare la cooperazione e il coordinamento tra enti pubblici, anche di diverso livello e natura;
- al riordino della normativa relativa al personale; l'intervento legislativo si è concentrato anche sul personale degli enti locali, introducendo criteri più trasparenti e meritocratici per il reclutamento e la gestione delle risorse umane.

Il D.Lgs. n. 77/1995, in anticipo rispetto alla riforma dell'ordinamento statale, ha poi apportato significativi cambiamenti di ordine finanziario e contabile negli enti locali, con l'obiettivo di migliorare e rendere più sostenibile la gestione delle risorse pubbliche. Le innovazioni introdotte possono essere sintetizzate come segue:

- armonizzazione dei principi contabili; il decreto ha standardizzato i principi contabili per tutti gli enti locali, garantendo una maggiore uniformità nella redazione dei bilanci e nella rendicontazione. Ciò a vantaggio della comparabilità dei dati finanziari tra i diversi enti locali, migliorando la trasparenza e la chiarezza delle informazioni finanziarie;
- controllo interno e audit; è stato introdotto l'obbligo per gli enti locali di implementare meccanismi di controllo interno per monitorare l'ef-

ficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Inoltre, sono stati istituiti organi di audit indipendenti per verificare la correttezza e la trasparenza delle operazioni finanziarie e contabili;

- introduzione della tesoreria unica; con l'introduzione del sistema di tesoreria unica, la gestione delle risorse finanziarie degli enti locali è stata centralizzata; Ciò ha consentito una gestione più efficiente dei fondi pubblici, riducendo i costi di gestione e migliorando il controllo delle disponibilità liquide; la centralizzazione delle risorse ha anche facilitato il coordinamento finanziario tra i diversi enti locali⁴¹;
- indebitamento; al fine di evitare livelli di indebitamento eccessivi e di garantire la sostenibilità finanziaria degli enti locali nel lungo periodo, il decreto ha introdotto una regolamentazione più rigorosa e stringente; è stata difatti limitata la possibilità per gli enti locali di contrarre nuovi debiti, e sono state meglio definite le modalità di finanziamento tramite il ricorso all'indebitamento;
- investimenti e risanamento finanziario; il D.Lgs. n. 77/1995 ha anche introdotto principi e regole specifiche per la gestione degli investimenti e il risanamento finanziario degli enti locali in difficoltà. Sono state difatti stabilite misure per assicurare che gli enti locali potessero intraprendere investimenti in modo sostenibile e per implementare piani di risanamento in caso di difficoltà finanziarie. Queste misure hanno aiutato a garantire la stabilità finanziaria degli enti locali e a prevenire situazioni di crisi finanziaria.

In questa direzione, la successiva legislazione, cd. "Bassanini" (Legge n. 59/1997, Legge n. 127/1997 e n. 191/1998), ha attuato rilevanti interventi di semplificazione dell'azione pubblica. È stato dato un ulteriore impulso ai processi di decentramento, trasferendo, delegando o attribuendo ulteriori compiti e funzioni alle regioni e agli enti locali. È stato formalizzato il principio di sussidiarietà, in base al quale le funzioni amministrative devono essere di pertinenza dell'ente più vicino ai cittadini, salvo che siano più efficacemente esercitate da enti posti a un livello superiore.

Ulteriori misure per la modernizzazione sono state inoltre adottate. Tra queste, di rilievo la digitalizzazione dei processi amministrativi, facilitando l'uso delle tecnologie informatiche per migliorare l'efficienza e la trasparenza. Detta legislazione ha anche riguardato il personale dipendente. È stata difatti promossa la mobilità tra le diverse amministrazioni per ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane, nonché la formazione e il lavoro a distanza.

⁴¹ Al riguardo, si veda C. RAINERO (2012), *La tesoreria dell'azienda pubblica*, Celid, Torino.

L'introduzione del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), adottato con il D.Lgs. n. 267/2000, ha poi consentito di unificare e di coordinare l'eterogenea legislazione in un unico *corpus* normativo, consolidandone il contenuto e fornendo un quadro coerente e sistematico per il funzionamento di comuni, province e città metropolitane. I numerosi interventi legislativi precedenti all'introduzione del TUEL avevano difatti creato un quadro normativo frammentato, non agevolmente applicabile.

Le riforme degli enti locali attuate nel corso dell'ultimo decennio degli anni 2000, tuttavia, hanno mostrato numerosi limiti. Nonostante l'ampiezza e la significatività degli interventi attuati, le sfide generate dal paradigma del NPM in Italia – tra cui il confronto con una pluralità di elementi sociali, politici e amministrativi, la promozione di processi innovativi partecipati dal basso, la ricerca di nuove vie di sviluppo per l'imprenditoria pubblica e la gestione di reti relazionali tra organizzazioni e istituzioni – sono rimaste in gran parte irrisolte.

Per dette ragioni, in risposta alle limitazioni del NPM, si è andato sviluppando in Italia, anche per le APL, il concetto di Public Governance, proponendo un modello alternativo basato sul consenso e la partecipazione di attori pubblici e privati⁴². Public Governance che, come detto, mira a soddisfare bisogni complessi e a raggiungere obiettivi condivisi attraverso partnership reticolari, bilanciando gli obiettivi, gli interessi e le competenze dei partecipanti. Questo approccio, in particolare, ha valorizzato la costruzione della fiducia, lo scambio di risorse e di informazioni, nonché la creazione di un futuro condiviso tra i vari attori coinvolti.

Come accennato nel precedente paragrafo, la Public Governance non si oppone al NPM: ne rappresenta invece un'evoluzione delle logiche⁴³. Evoluzione che è possibile rintracciare nei seguenti elementi distintivi:

- attività principale (*core activity*): mentre il NPM ha abbandonato il modello burocratico, ponendo al centro il "cittadino" a cui erogare ed offrire servizi efficienti ed efficaci, la Public Governance supera la dimensione della singola organizzazione, concentrandosi sulle relazioni che la stessa intrattiene con i soggetti esterni; in sostanza, elemento centrale dell'APL diventa la capacità di catalizzare le energie e le competenze esistenti sul territorio, promuovendo uno sviluppo condiviso, attraverso la collaborazione e il bilanciamento degli interessi in gioco;

⁴² J. KOOIMAN, M. VAN VLIET (1993), *Governance and Public Management*, in K.A.M. ELIASSEN, J. KOOIMAN (eds.), *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, Sage, London, 1993.

⁴³ D. CEPIKU (2005), *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, in *Azienda Pubblica*, (1): 84-110.

- fonte di legittimazione (*source of legitimation*): come è noto, il NPM si basa prevalentemente, se non esclusivamente, su logiche prettamente economiche e di funzionalità economica (economicità, efficienza, efficacia); la Public Governance, invece, congiunge l'azione dell'APL agli altri attori socio-economici, attraverso logiche e dinamiche di partecipazione e di cooperazione;
- stile direzionale (*management style*): il NPM adotta uno stile diretto e gerarchico, mentre la public governance promuove uno stile indiretto, basato su negoziazione, comunicazione e interattività; detto approccio riconosce che l'APL non è l'unica depositaria del potere decisionale e di controllo;
- meccanismi di gestione delle relazioni (*governance mechanism*): il NPM mira a ricreare dinamiche di mercato con transazioni impersonali; la Public Governance, invece, valorizza la partecipazione, il confronto e la dialettica a tutti i livelli organizzativi, concentrandosi sulle relazioni reticolari.

La governabilità, intesa come stabilità e capacità decisionale, ha pertanto assunto un significato più profondo nella società moderna. Tenuto conto della complessità dei bisogni sociali e della conseguente insufficienza di una gestione puramente razionale e tecnica, la Public Governance propone un governo condiviso, dove l'amministrazione crea le condizioni per una partecipazione attiva degli attori coinvolti, facilitando la risoluzione autonoma dei propri bisogni. Diventa pertanto fondamentale ed imprescindibile per l'APL, recuperare una dimensione esterna, anche attraverso processi di apprendimento collettivo, sviluppando una funzione regolamentare che consenta agli attori coinvolti di contribuire in modo partecipativo.

La public governance, pertanto, offre un modello di governo più partecipativo e collaborativo, capace di rispondere alle esigenze complesse della società moderna e di migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche⁴⁴. Questa evoluzione riflette un cambiamento nelle condizioni che favoriscono una buona funzione di governo, enfatizzando la partecipazione attiva e la cooperazione tra diversi attori per soddisfare i bisogni sociali e promuovere lo sviluppo sostenibile.

Le trasformazioni in precedenza considerate possono essere esaminate tenendo conto anche di più ampi scenari relativi ai sistemi economici, intesi nella loro interezza e, pertanto, non esclusivamente limitate alle dinamiche

⁴⁴ A.G.M. BEKKE, W.J.M. KICKERT, J. KOOIMAN (1995), *Public management and governance*, in W.J.M. KICKERT, F.A. VUGHT (eds.), *Public Policy & Administration in The Netherlands*, London, Prentice-Hall; P.M. JACKSON, L. STAINSBY (2000), *The Public Manager in 2010: Managing public sector networked organizations*, in *Public Money & Management*, 20(1): 11-16.

evolutive della PA. In questa prospettiva, un elemento di particolare rilevanza è costituito da quell'insieme di dinamiche ed interrelazioni, talvolta definite in modo inappropriato come globalizzazione. Con riferimento alla governance, la globalizzazione può essere ricondotta all'emergere e al consolidamento di numerosi organismi internazionali (come ad esempio l'Unione Europea, l'Organizzazione Mondiale del Commercio, ecc.) atti ad esercitare una sempre maggiore e più incisiva influenza sul sistema della PA. Ciò determina, anche in questo ambito, una tendenza crescente verso l'omogeneizzazione delle strutture e dei comportamenti adottati in ciascun paese.

D'altro canto, l'unificazione dei mercati, l'intensificazione delle relazioni e degli scambi commerciali a livello internazionale e il conseguente abbattimento delle tradizionali barriere della concorrenza, hanno determinato un mutamento di prospettiva della dimensione competitiva, ora riguardante l'intero "sistema Paese", enfatizzando e rendendo pertanto determinante il ruolo svolto dalla PA⁴⁵.

In questa prospettiva, la capacità competitiva del "sistema Paese" è a doppio filo legata ad una articolata combinazione di fattori, che contempla le decisioni strategiche e operative delle imprese, ma che non può prescindere dall'intervento e dall'azione delle APL, che ricoprono un ruolo di primaria importanza come partner nello sviluppo del sistema territoriale di riferimento⁴⁶. Come a tal proposito evidenziato "l'azienda pubblica è un soggetto che, insieme ad altri o in competizione con altri, cerca di concorrere a migliorare il funzionamento di un complesso sistema sociale"⁴⁷.

Anche con riguardo al sistema competitivo, pertanto, le APL possono considerarsi come la nuova frontiera della competitività globale, poiché coinvolgono tutte le organizzazioni produttive, i sistemi ai quali appartengono o nei quali operano, attraverso differenti forme di relazioni (gruppi, distretti, alleanze), nonché i macrosistemi di riferimento (paesi e comunità economiche)⁴⁸. Ciò rende le APL attori chiave nella promozione dello svi-

⁴⁵ E. CAVALIERI (2000), *Strutture e dinamiche delle relazioni interaziendali*, in AA.VV., *Relazioni interaziendali e dinamica competitiva*. Atti del XII Convegno Aidea, Parma, 28-29-30 ottobre 1999, McGraw Hill, Milano.

⁴⁶ F. CANALETTI (2001), *L'evoluzione del rapporto degli Enti locali con il sistema delle imprese*, in M. BIANCHI (a cura di), *Enti pubblici e competitività. L'intervento degli Enti pubblici nella valorizzazione della competitività dei sistemi locali. Esperienze nazionali ed internazionali*, Società Editrice il Ponte Vecchio, Cesena.

⁴⁷ M. DEL VECCHIO (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

⁴⁸ P. PASTORE, A. RICCIARDI, S. TOMMASO (2020). *Contractual networks: an organizational model to reduce the competitive disadvantage of small and medium enterprises (SMEs) in Europe's less developed regions. A survey in southern Italy*, in *International Entrepreneurship and Management Journal*, 16(4): 1503-1535; A. RICCIARDI, A. CARDONI, L. TIACCI (2014).

luppo economico locale e nell'integrazione dei mercati globali. La loro capacità di attrarre investimenti, stimolare l'innovazione e facilitare la cooperazione intersettoriale è fondamentale per la competitività territoriale.

Inoltre, rilevanti diventano le performance delle APL nell'ambito del micro-sistema territoriale di pertinenza⁴⁹. Alle APL spetta, conseguentemente, anche il ruolo di indirizzare e coordinare, in una logica di rete, l'attività degli attori coinvolti, e di potenziare e valorizzare le opportunità che essi offrono ai fini del perseguimento dell'interesse collettivo.

In conclusione, il ruolo delle APL si è contraddistinto nel tempo per una importante trasformazione. È evidente, infatti, che il sistema delle APL è stato oggetto di significative forze di cambiamento tendenti a rivoluzionarne il ruolo, la struttura e la configurazione. Dette forze hanno influenzato in modo significativo le relazioni intrattenute dalle APL e i loro interlocutori. L'APL, pertanto, è oggi chiamata ad interpretare un duplice ruolo:

- ad un livello superiore, rappresentando un elemento chiave nell'ambito del network di riferimento⁵⁰, attraverso l'instaurazione di relazioni di varia natura, istituzionali e non, con altre aziende pubbliche e private, talvolta anche in posizione paritetica e/o subordinata; detto ruolo implica una leadership collaborativa, capace di costruire e mantenere alleanze strategiche;
- ad un livello inferiore, dirigendo e coordinando un insieme complesso ed articolato di aziende, ad essa direttamente riconducibili, ancorché giuridicamente autonome, definito dalla letteratura economico-aziendale "Gruppo Pubblico Locale" (GPL), che richiede competenze avanzate di governance, monitoraggio e controllo, per assicurare coerenza e allineamento tra il gruppo e l'APL.

Strategic context, organizational features and network performances: A survey on collaborative networked organizations of Italian SMEs. In Collaborative Systems for Smart Networked Environments: 15th IFIP WG 5.5 Working Conference on Virtual Enterprises, PROVE 2014, Amsterdam, The Netherlands, October 6-8, 2014. Proceedings 15 (pp. 534-545). Springer Berlin Heidelberg.

⁴⁹ D. CRISTOFOLI, G. VALOTTI (2004), *L'evoluzione dei modelli di corporate governance negli istituti pubblici tra efficienza ed efficacia del processo decisionale*, relazione presentata al convegno AIDEA su La riconfigurazione dei processi decisionali nel quadro evolutivo della competizione, Catania, 7-8 ottobre 2004.

⁵⁰ «In Italia, l'interesse per i network nel settore pubblico è dovuto ad un abbondante, anche se ancora sperimentale, casistica nel settore sanitario, culturale, delle utilities dello sviluppo locale dove l'acquisizione di vantaggi competitivi, la concentrazione dei fornitori, e il loro coinvolgimento nei processi erogativi finali, la formalizzazione di relazioni di lungo periodo con altre istituzioni fanno assumere ai network una rilevante importanza strategica»; C. CUCURULLO (2008), *Le implicazioni strategiche dei network pubblici*, in M. MENEGUZZO, D. CEPIKU, *Network pubblici, Strategia, struttura e governance*, McGraw-Hill, Milano, pp. 43-44.

L'attenzione, pertanto, non è più sulla singola APL deputata ad erogare la prestazione, bensì sulla rete degli attori, tra i quali possono intercorrere rapporti di differente natura. Come si è detto, il profilo di criticità diventa dunque la capacità di gestione delle relazioni e delle interdipendenze, nella prospettiva dell'interesse comune e del soddisfacimento dei cittadini. Dette riforme, pertanto, hanno generato un profondo rinnovamento che, oltre a riguardare il funzionamento delle APL, si riflette sulle relazioni intercorrenti tra l'APL e il network di riferimento.

1.3. Forme di gestione e modelli organizzativi dei Servizi Pubblici Locali

Come in precedenza esposto, le APL rivestono quindi un ruolo di grande rilevanza, sia per la loro centralità nel soddisfare le esigenze della comunità di riferimento, sia per l'ampio e significativo processo di riforma che le ha contraddistinte nel corso degli anni, tramite una serie di provvedimenti legislativi susseguiti nel tempo.

In questo contesto, le dinamiche evolutive descritte nei paragrafi precedenti hanno avuto rilevanti ricadute sui modelli organizzativi e gestionali dei Servizi Pubblici Locali (SPL). I SPL sono stati oggetto di profonde trasformazioni strutturali, mirate a migliorare l'efficienza e l'efficacia degli stessi. Dette trasformazioni sono state spesso guidate da politiche di decentramento amministrativo, che hanno delegato maggiori responsabilità e autonomie alle APL, consentendo una maggiore flessibilità nella gestione dei servizi e una più stretta connessione con le esigenze specifiche delle comunità locali. Le riforme legislative hanno anche incoraggiato la cooperazione intercomunale e la creazione di reti di servizi condivisi, permettendo di sfruttare economie di scala e di migliorare la qualità dei servizi offerti. Questo ha portato a una razionalizzazione delle risorse e a una maggiore sostenibilità economica dei SPL.

Pertanto, l'evoluzione dei modelli organizzativi dei SPL rappresenta un elemento chiave del processo di trasformazione delle APL. L'outsourcing, ovvero il ricorso sempre più frequente a soluzioni esterne per l'affidamento, sia formale che sostanziale, di attività e servizi tradizionalmente gestiti dalle stesse APL, è da considerarsi il *leitmotiv* delle grandi riforme del passato.

In questo contesto, prima di esaminare l'evoluzione normativa dei SPL, è interessante osservare come il termine "privatizzazione" abbia assunto nel tempo, nella terminologia corrente, significati e connotazioni differenti, attraverso i quali si è inteso rappresentare fenomeni sul piano economico-