

Profili organizzativi e aziendali dell'intermunicipalità

Davide Giacomini

ECONOMIA DELLE AZIENDE

FrancoAngeli

E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

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

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

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

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

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

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

Comitato Direttivo

Luca Anselmi (Università di Pisa)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) - Direttore

Comitato Scientifico

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Carmine Bianchi (Università di Palermo)

Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)

Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)

Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)

Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)

Fabio Donato (Università di Ferrara)

Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Luigi Fici (Università della Tuscia)

Andrea Garlatti (Università di Udine)

Lucia Giovannelli (Università di Sassari)

Luciano Hinna ((Università di Roma "Tor Vergata")

Luciano Marchi (Università di Pisa)

Giuseppe Marcon (Università di Venezia "Ca' Foscari")

Antonio Matacena (Università di Bologna)

Marco Meneguzzo (Università di Roma "Tor Vergata")

Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)

Aldo Pavan (Università di Cagliari)

Niccolò Persiani (Università di Firenze)

Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)
Luigi Puddu (Università di Torino)
Paolo Ricci (Università del Sannio di Benevento)
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)
Francesco Vermiglio (Università di Messina)
Antonello Zangrandi (Università di Parma)
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Profili organizzativi e aziendali dell'intermunicipalità

Davide Giacomini

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

La presente pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli Studi di Brescia

Copyright © 2021 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

Prefazione	pag.	7
Introduzione	»	11
1. Le riforme della pubblica amministrazione	»	13
1.1. L'implementazione delle riforme nel settore pubblico dal punto di vista organizzativo	»	19
1.2. Le riforme del settore pubblico in Italia	»	21
2. La definizione di intermunicipalità	»	24
2.1. L'intermunicipalità in Europa	»	28
3. L'intermunicipalità in Italia	»	37
3.1. L'evoluzione dei comuni italiani	»	34
3.2. L'evoluzione storica del contesto normativo dell'intermunicipalità	»	41
3.3. Le forme della cooperazione tra comuni italiani	»	46
3.4. Le unioni	»	49
3.5. Le convenzioni	»	61
3.6. Le fusioni	»	70
3.7. La gestione del personale nelle gestioni associate obbligatorie	»	71
4. La progettazione organizzativa dell'intermunicipalità	»	76
4.1. Il contesto territoriale e i comuni coinvolti	»	78
4.2. Il modello di governance adottato dai Comuni della Valle Sabbia	»	80
4.3. La progettazione delle singole aggregazioni	»	82

5. Caratteristiche e risultati dell'intermunicipalità obbligatoria: l'esperienza italiana	pag.	91
5.1. Migliore efficienza e riduzioni dei costi	»	92
5.2. Miglioramento dei servizi	»	94
5.3. Maggior peso istituzionale	»	94
5.4. Le determinanti di successo dell'intermunicipalità	»	95
5.5. Risultati dell'indagine	»	104
5.6. Caratteristiche dell'intermunicipalità e risultati ottenuti	»	110
6. Conclusioni	»	124
Postfazione	»	135
Bibliografia	»	137

PREFAZIONE

Il libro di Davide Giacomini affronta un tema che potremmo definire *evergreen* non solo perché da parecchi decenni è al centro del dibattito in molti paesi europei, ma anche perché non sono state individuate soluzioni chiare e soddisfacenti.

Poiché la storia dell'Europa è stata costruita su piccole comunità, i sistemi istituzionali si trovano in presenza di enti locali di piccole o piccolissime dimensioni. L'intermunicipalità è un concetto ampio che racchiude varie forme di collaborazione sovracomunale.

Il contributo si apre con un primo capitolo dedicato alle riforme del settore pubblico che sembrano essere lo strumento finora privilegiato per promuovere e governare il cambiamento. Nei sistemi di diritto formale, e secondo il modello napoleonico, si ritiene che la modifica delle competenze, dei poteri e delle regole rappresenti la strada maestra per la soluzione in senso migliorativo dei problemi di funzionalità delle istituzioni pubbliche. L'analisi evidenzia che nel mondo reale le cose non funzionano in questo modo poiché la fase di attuazione delle riforme è spesso quella critica che ha penalizzato in nostro paese.

Nel secondo capitolo si entra nel merito dell'oggetto specifico della intermunicipalità tramite l'analisi del modo in cui in vari paesi europei è stato affrontato questo tema. Sulla base di vari e puntuali riferimenti di letteratura Davide Giacomini definisce il fenomeno della intermunicipalità che ha una natura poliedrica. Si tratta di un fenomeno presente in tantissimi paesi europei, accentuato dai processi di globalizzazione dell'economia e dell'integrazione europea che mostrano i limiti delle piccole dimensioni. Infatti, dai dati rilevati nel 2016, solo il Regno Unito è caratterizzato da enti locali di dimensioni rilevanti (in media circa 139 mila abitanti), pochi da enti locali di media dimensione (tra 30 e 50 mila abitanti), la maggior parte da enti di piccole

dimensioni (in Italia circa 8mila abitanti in media nei 7.904 Comuni nel 2020 e in Francia 1.740 abitanti per gli oltre 36.000 Comuni).

I rimedi a questa frammentazione sono individuati in varie forme di collaborazione sovracomunale che vanno dalla cooperazione volontaria per la gestione di servizi, alle convenzioni, alle unioni e alle vere e proprie fusioni di comuni. Poiché le funzioni degli enti locali riguardano soprattutto la gestione dei servizi è inevitabile che le modifiche di tecnologie, processi organizzativi, e non ultimo, finanziamenti richiedano la ricerca di economie di dimensione come condizione di sostenibilità.

Le soluzioni presenti in vari paesi europei sono caratterizzate dal bilanciamento tra rappresentatività democratica, che è elevata nelle piccole dimensioni, e ricerca di efficienza, che invece richiede dimensioni più elevate. Questo *trade off* rende più difficili le soluzioni radicali del tipo unioni e soprattutto fusioni, poiché esse si scontrano con la storia, le tradizioni e l'identità tramandata dalle generazioni, per restare agli aspetti positivi. Non vanno poi dimenticate anche le resistenze definibili come “difesa dei campanili” o da quelle di ordine politico collegate alle cariche di sindaco, assessore e consigliere comunale.

Le esperienze europee sono analizzate sulla base di sei caratteristiche prevalenti nella letteratura:

- la natura degli attori coinvolti (intercomunalità o mista con soggetti privati);
- le finalità attribuite (produzione di servizi, che è la più frequente, coordinamento e pianificazione, meno frequenti), numerosità delle funzioni (mono o plurifunzionale);
- l'intensità delle collaborazioni (accordi, network formali, creazione di un soggetto giuridicamente autonomo);
- il potere decisionale della struttura intercomunale (più o meno forte rispetto ai partecipanti);
- la forma della rappresentanza politica (se si costituisce un ente con elezione diretta si appesantisce il processo politico istituzionale).

Il capitolo 3 propone un approfondimento sulla variabile particolarmente critica delle forme di intermunicipalità che riguarda la gestione del personale. Soprattutto i servizi pubblici rivolti alle persone (servizi sociali, cultura, ecc.) sono strettamente correlati alla numerosità e qualità professionali del personale. Quindi la razionalizzazione organizzativa che consente di ottenere gli stessi servizi con un minor numero di dipendenti o di ottenere migliori servizi a parità di dipendenti è fattore critico per favorire le collaborazioni intermunicipali.

Il capitolo 4 può essere considerato il cuore della monografia in quanto il successo o l'insuccesso delle politiche dall'alto o della volontà dal basso di muoversi nella direzione dell'intermunicipalità hanno maggiore/minore probabilità di successo in rapporto alla progettualità iniziale. Essa deve necessariamente far riferimento alla conoscenza del territorio e delle comunità, aspetti che sono discussi sul piano teorico e indagati con la metodologia del caso di ricerca, applicato alla intermunicipalità obbligatoria della Valle Sabbia, in provincia di Brescia.

Il capitolo 5 rappresenta una naturale evoluzione in quanto gli effetti delle collaborazioni intermunicipali possono essere analizzati, interpretati e valutati in rapporto ai risultati. Si fa riferimento alla qualità dei servizi, all'efficienza misurata in termini di riduzione di costi e non ultimo al maggiore peso istituzionale nei confronti dei livelli di governo superiore quali sono la Regione e gli organi decentrati dello Stato.

Nella parte conclusiva del lavoro vengono esposte alcune considerazioni di ordine generale sulla evoluzione del fenomeno.

Innanzitutto, il fatto che le collaborazioni intercomunali sono in un certo senso la conseguenza, forse non prevista, delle politiche di decentramento amministrativo delle funzioni. Si può dire che anche in questo caso opera una specie di legge fisica secondo cui ad una azione corrisponde una reazione uguale e contraria, ma che nel caso delle istituzioni non è mai uguale.

In secondo luogo, ad un primo periodo di entusiasmo sostenuto anche da spinte ideali e di risparmio sono subentrati dubbi sulla reale efficacia ed efficienza delle soluzioni. In Italia, oltre alle resistenze sopraricordate, hanno giocato anche in senso negativo la complessità delle procedure burocratiche e le inefficienze amministrative.

In terzo luogo, va sottolineato che gli effetti positivi delle collaborazioni intercomunali si manifestano nel medio/lungo periodo, mentre le resistenze agiscono nel breve periodo.

In quarto luogo è apparso evidente anche dalle interviste condotte nel caso della Valle Sabbia che la debolezza nelle fasi attuative è rappresentata dalla mancanza di figure di manager delle reti dotati di adeguata leadership. In Italia esiste una debolezza strutturale delle figure di manager pubblico in quanto, ai diversi livelli delle amministrazioni pubbliche, sono presenti persone con background giuridico mentre la realtà moderna richiederebbe conoscenze e competenze interdisciplinari.

In quinto luogo, l'intermunicipalità non è stata sostenuta da solide elaborazioni teoriche. Anzi, la letteratura in materia è limitata e molto frammentaria.

Ultimo, ma non per importanza, è il fattore “fiducia dei cittadini” sia nei confronti delle istituzioni, sia della classe politica e burocratica. Non c’è bisogno di essere esperti di psicologia sociale per comprendere che quando la fiducia è bassa, il consenso tende ad aggregarsi attorno a proposte “anti-sistema”, mentre è più difficile aggregare il consenso sulle e per le riforme. Dopo lunghi anni di dibattiti, nell’ultimo decennio vi è stato in Italia un certo sviluppo della intercomunalità che probabilmente è stato rallentato, se non addirittura bloccato, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 4 marzo del 2019. Essa stabilisce che non tutti i piccoli comuni sono obbligati all’esercizio associato delle proprie funzioni obbligatorie. Per altro la sentenza potrebbe essere colta come una opportunità suggerendo il passaggio da una intermunicipalità obbligatoria a quella volontaria costruita sul consenso. Un passaggio indubbiamente non facile, ma che si rivelerebbe duraturo.

In conclusione, si può dire che la monografia di Davide Giacomini contribuisce a colmare la carenza di letteratura sul tema della intermunicipalità con una chiara impostazione di tipo economico aziendale focalizzata sugli aspetti organizzativi e gestionali.

Elio Borgonovi

INTRODUZIONE

Nel processo di modernizzazione del Paese e della pubblica amministrazione, la capacità degli enti locali, in particolare dei comuni, di rispondere efficacemente alle attese dei cittadini gioca un ruolo fondamentale. La necessità di razionalizzazione e riorganizzazione del settore dei servizi pubblici si interseca indissolubilmente con il mondo delle autonomie locali: la semplificazione dei livelli istituzionali operanti sul medesimo territorio, la ricerca di soluzioni efficaci ed efficienti, il mantenimento di un livello di servizi coerente con le aspettative dei cittadini e il rispetto degli adempimenti normativi hanno imposto un ripensamento del mondo degli enti locali. I piccoli e microcomuni costituiscono, per ragioni storiche e di morfologia urbana del Paese, un presidio insostituibile di oltre la metà del territorio italiano. Tuttavia, questi enti si trovano in una condizione di strutturale fragilità e sovente le risorse a loro disposizione sono inadeguate ad affrontare le sfide che oggi li investono. Una delle risposte più efficaci a queste criticità è l'implementazione di forme associative, più o meno articolate, in grado di permettere anche ai piccoli comuni di raggiungere e mantenere uno standard di servizi soddisfacente e una qualificata capacità di governo dei territori.

Le numerose esperienze associative realizzate negli ultimi vent'anni hanno fornito un'occasione di riflessione e approfondimento rispetto alla ricerca di soglie dimensionali e di configurazioni organizzative atte a migliorare durevolmente le performance degli enti locali. Al riguardo, è importante sottolineare come il tema dell'intermunicipalità debba essere approcciato concentrando l'attenzione non solo sui profili normativi delle gestioni associate ma soprattutto sulle peculiarità organizzative e gestionali che queste forme stabili di cooperazione possono presentare. Indubbiamente, l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali, reso obbligatorio con l'introduzione del D.L. n. 78/2010 e le successive modifiche, rappresenta un banco

di prova decisivo della capacità di rinnovamento dei piccoli Comuni, nel segno della ipotizzabile riduzione dei costi delle istituzioni e dell'aumento della loro efficienza. Al contempo il fenomeno dell'intermunicipalità costituisce un esempio meritevole di attenzione in tema di progettazione organizzativa e di ridefinizione dei processi gestionali degli enti locali. Per questi motivi il presente lavoro intende analizzare il fenomeno dell'intermunicipalità obbligatoria con le lenti proprie dell'organizzazione e dell'economia aziendale, sottolineando gli effetti immediati e prospettici legati all'introduzione delle gestioni associate. Dopo un inquadramento teorico relativo al tema delle riforme nella pubblica amministrazione e alla definizione del concetto di intermunicipalità, il testo tratterà l'obbligo di gestione intermunicipale per i piccoli comuni, prima da un punto di vista normativo e istituzionale e successivamente in un'ottica organizzativa. Proprio in quest'ultimo ambito il testo si propone di portare un contributo ad un dibattito fino ad oggi dominato da impostazioni macro-economiche e giuridico-amministrative, insufficienti a rilevare potenzialità e criticità connesse alla profonda riprogettazione organizzativa degli enti locali che intraprendono un percorso finalizzato alla gestione associata di funzioni e servizi.

1. LE RIFORME DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta del XX secolo, emerse, con sempre maggiore intensità, l'esigenza di monitorare la spesa pubblica, in modo da esercitare un maggiore controllo sull'utilizzazione delle risorse pubbliche (Farneti, 2004; Steccolini, 2004). In particolar modo negli ultimi tre decenni molti Paesi industrializzati hanno conosciuto profondi cambiamenti nelle modalità di produzione, finanziamento, organizzazione ed erogazione dei servizi pubblici, all'interno di un più vasto processo di riforma del settore pubblico. Tali riforme hanno interessato, pur con peculiarità diverse, la pubblica amministrazione in genere e settori della stessa tra loro distanti quali i servizi alla persona, i trasporti, la sanità. La pressione fiscale, una bassa percezione degli effetti della spesa pubblica, la complessità e la spesso scarsa conoscenza del settore pubblico (riconducibile fondamentalmente alla pluralità di livelli di responsabilità degli individui che operano e gestiscono processi di produzione ed erogazione) (Lapsley, 1988), contribuirono a creare un bisogno sempre crescente di ripensamento in ottica manageriale del settore pubblico. Tale evoluzione non fu né semplice, né immediata; come evidenziato da diversi autori, soprattutto di matrice anglosassone (Broadbent & Guthrie, 2008), il settore pubblico, anche a causa della mancanza di ricerche relative ai processi gestionali della pubblica amministrazione, iniziò ad adottare strumenti propri del settore privato senza considerare le differenze esistenti tra i due mondi. È dalla seconda metà degli anni Settanta del XX secolo, dunque, che il settore pubblico è soggetto a processi di riforma e a tentativi di innovazione. Le riforme possono essere definite come «*modificazioni esplicite delle regole di funzionamento di sistemi (ad esempio riforme del diritto di famiglia, del diritto societario, dei sistemi politici/istituzionali) o di singoli enti*» (Borgonovi, 2005:188). Il loro fine prin-

cipale è la modifica delle regole e dei comportamenti consolidati dal tempo e dalla prassi amministrativa.

Borgonovi (2005:189-192) propose una tassonomia delle riforme a seconda del contenuto, differenziando tre categorie:

- *le riforme istituzionali*: investono la forma politico-istituzionale, ossia l’allocazione dei poteri e delle funzioni ai vari livelli di governo, i rapporti tra potere legislativo, potere esecutivo e potere giudiziario, i delicati equilibri tra livelli di governo, i sistemi elettorali;
- *le riforme del sistema amministrativo*: riguardano regole e procedure inerenti il variegato universo della pubblica amministrazione e si concentrano in particolare sulla ferrea distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di controllo e funzioni operativo-gestionali, norme prettamente amministrative finalizzate alla creazione di atti formali, norme relative alla gestione delle risorse umane;
- *le riforme del management pubblico*: concernono la diffusione di principi e strumenti gestionali atti a conseguire condizioni di efficacia. Di conseguenza, queste riforme si concretizzano in trasformazioni deliberate delle condizioni organizzative e manageriali del settore pubblico al fine di migliorarne le performance in termini di economicità. In particolare, il perseguimento di economie nella spesa pubblica e l’aumento del livello dei servizi erogati (Pollitt e Bouckaert, 2004:1-5).

È doveroso ricordare come i processi di riforma si consolidino all’interno di contesti politici e sociali fortemente diversificati tra loro con conseguenze dirette sull’implementazione delle riforme stesse. La prima classificazione comunemente adottata in letteratura distingue i paesi ascrivibili a sistemi amministrativi di *civil law* rispetto a quelli storicamente improntati a un sistema di *common law*. I paesi ascrivibili a una cultura amministrativa c.d. “napoleonica” (Ongaro & Valotti, 2008) generalmente presentano un sistema amministrativo di *civil law*; in questi paesi le innovazioni del sistema istituzionale e dell’intera struttura amministrativa sono antecedenti all’introduzione di novità sostanziali dal punto di vista manageriale. Francia, Germania, Italia e Spagna, ad esempio, si caratterizzano, in tema di processi di riforma, per un livello di farraginosità maggiore in confronto ai paesi anglosassoni adottanti sistemi di *common law* (in primis Australia, Regno Unito e Stati Uniti). La mancanza di rigide leggi formali consentì a questi paesi di avviare percorsi di riforma manageriale sotto l’ombrello del paradigma teorico del New Public Management. Tale differenziazione appare con evidenza anche restringendo l’attenzione sugli enti locali. Bobbio (2002) analizzò e classificò i sistemi locali, partendo dalla premessa che l’attuale configurazione non possa essere accostata al periodo medievale, culla del concetto moderno di

comune, ma tragga origine principalmente dalle scelte compiute dagli Stati Nazionali tra il XVIII e il XIX secolo. Anche in questo caso furono richiamate le due tipologie maggiormente presenti in Europa: il modello francese e quello anglosassone. Mediante uno studio comparativo, inerente a sette stati europei, anche Page e Goldsmith (1989) insieme ad altri autori, conclusero che la classificazione principale dei governi locali europei è data distinguendo quelli fortemente condizionati dal modello francese-napoleonico e quelli non interessati da tale influenza. Questi ultimi sono i paesi dell'Europa settentrionale (Danimarca, Norvegia, Regno Unito e Svezia) mentre i primi sono quelli mediterranei (Francia, Italia e Spagna).

Partendo da questa ripartizione è interessante notare come negli ultimi vent'anni si sia rilevata una convergenza tra i paesi *civil law* e i paesi *common law*. Gli stati permeati da una forte cultura incentrata sul diritto formale hanno incontrato difficoltà crescenti legate ai tempi dilatati delle riforme istituzionali e alla limitata applicazione delle riforme amministrative vista la carente cultura manageriale nel settore pubblico. Tale situazione è stata inoltre acuita dall'aumento delle difficoltà finanziarie delle amministrazioni pubbliche che ha reso ancor più evidente la necessità di una tensione all'economicità da parte delle organizzazioni del settore pubblico. Nei paesi di *common law*, invece, si è rilevato come i risultati dell'introduzione di alcune riforme manageriali abbiano assunto un carattere di estemporaneità laddove non supportati adeguatamente da un ridisegnamento del sistema politico istituzionale coerente con le innovazioni manageriali apportate.

Il tema dell'innovazione e del miglioramento del settore pubblico è stato associato a tre paradigmi (Osborne, 2010): la Public Administration (PA), il New Public Management (NPM) e la Public Governance (PG). Numerosi autori hanno indicato nelle difficoltà delle finanze pubbliche lo stimolo principale allo studio di innovativi assetti istituzionali e di nuovi approcci manageriali e gestionali per la pubblica amministrazione (Wynen et al., 2013) al fine di implementare pratiche di good governance più orientate all'economicità.

I tre paradigmi prima citati si sono susseguiti in periodi diversi: la PA dal XIX secolo sino agli anni Ottanta del Novecento, il New Public Management a partire dall'inizio degli anni Novanta fino ai primi anni del Duemila mentre il paradigma della PG si sta imponendo in questi anni.

A cavallo del XIX e del XX secolo si impose il c.d. paradigma dello *Stato di diritti formali*, per il quale le organizzazioni del settore pubblico sono un ente *super-partes* cui è affidata la produzione di beni collettivi (ovvero beni non esclusivi e divisibili normalmente non prodotti dai privati in quanto poco appetibili in un'ottica meramente di mercato). Successivamente alla Seconda Guerra Mondiale, sulla spinta delle iniziative pionieristiche attuate negli Stati

Uniti e nel Regno Unito, si affermò l'idea del *Welfare State* che prevede per le pubbliche amministrazioni la funzione redistributiva delle ricchezze e in alcuni casi anche di fornitura di beni e servizi.

L'affermarsi dello Stato anche nel ruolo di "imprenditore" (Borgonovi, 2005) e la varietà dei servizi offerti dal settore pubblico (Meneguzzo & Reborra, 1990) hanno guidato all'individuazione di un terzo inquadramento dello Stato detto *Stato dei servizi* caratterizzato dalla produzione diretta o tramite società controllate di beni e servizi. In questo modello il sostegno ai beni e ai servizi forniti è garantito principalmente dall'aumento del livello di tassazione. Successivamente, le istanze di percepita insostenibilità del prelievo tributario e, più in generale, di influenza dello Stato, hanno avviato una serie di interventi volti alla riduzione dell'intervento pubblico, all'esternalizzazione dei servizi e alla deregolamentazione di interi settori dell'economia. Tale processo trova il suo ancoraggio teorico nel paradigma del New Public Management (NPM) che ha sviluppato la tesi secondo cui il miglioramento dell'amministrazione pubblica è perseguibile mediante il ricorso a pratiche manageriali e a strumenti operativi tipici del settore privato *for profit*. Successivamente l'evoluzione di tali politiche ha condotto ad aumentare i processi di stakeholder engagement fino ad arrivare all'affermazione della Public Governance considerata il paradigma in grado di sopperire ad alcuni dei limiti evidenziati dal *New Public Management*.

La Public Administration

Hood (1995) annovera tra i punti principali dell'approccio Public Administration la prevalenza della forma amministrativa e della regolamentazione.

Nel Regno Unito del Secondo Dopoguerra si assistette all'impostazione di un modello di welfare state in cui lo Stato si fece carico direttamente della risposta a tutti i bisogni sociali ed economici dei cittadini «*dalla culla alla tomba*» (Osborne, 2010:3). La tensione delle finanze pubbliche, un crescente numero di bisogni ed aspettative della popolazione unitamente ad un periodo di recessione economica che investì i paesi industrializzati negli anni Settanta del secolo passato portarono nei primi anni Ottanta sia il mondo accademico sia la classe politica ad abbracciare in larga parte il paradigma del NPM.

In breve è possibile affermare che fino alla fine degli anni Ottanta la pubblica amministrazione era gestita secondo le caratteristiche del tradizionale modello burocratico c.d. weberiano, fondato su una visione dell'istituto pubblico che correla la natura dell'azione pubblica prevalentemente al rispetto della legalità formale ed alla presenza di garanzie finalizzate a prevenire comportamenti fraudolenti rispetto ai fini pubblici anziché a promuovere comportamenti proattivi (Borgonovi, 2005:5).

Il New Public Management

Dall'inizio degli anni Ottanta, in diversi Paesi occidentali, si sono susseguite numerose iniziative finalizzate a favorire lo sviluppo, l'introduzione e la crescita di pratiche manageriali finalizzate a migliorare i sistemi amministrativi pubblici e le relative finanze.

Mediante il termine New Public Management (NPM), si intende un modello di gestione del settore pubblico basato su tecniche manageriali derivate dal settore privato. In Italia tale processo di riforma è stato denominato "aziendalizzazione" ed è iniziato grazie a un insieme di provvedimenti legislativi orientati a promuovere pratiche manageriali, sempre nel rispetto dei vincoli istituzionali e politici all'interno dei quali opera il sistema della pubblica amministrazione (Borgonovi, 2004). Il connubio che il NPM promuove è tra le procedure amministrative e gli strumenti gestionali necessari ad un utilizzo efficiente delle risorse disponibili. In questa direzione il NPM sostiene l'introduzione di metodologie di analisi costi/benefici per orientare i processi decisionali del settore pubblico. Avviato innanzitutto nei paesi di matrice anglosassone, il NPM ha ottenuto una crescente considerazione nei percorsi di riforma accelerati dalle fragilità della finanza pubblica. Va ricordato che nella pratica il NPM è stato adottato con un approccio situazionale ed è stato associato a significati mutevoli in relazione al periodo storico e al contesto nazionale.

Non appare agevole, quindi, individuare un unico fil rouge relativo alle modalità attraverso cui sono partiti i processi di riforma, ciò nonostante è possibile indicare alcune caratteristiche comuni dei programmi di intervento sulle organizzazioni del settore pubblico nati sotto il cappello del NPM:

- in economia, riduzione dell'intervento pubblico;
- promozione della sussidiarietà nell'erogazione di servizi pubblici;
- aumento del livello di automazione dei servizi pubblici facilitato e guidato dalla digitalizzazione.

Hood (1991) individuò sette pilastri del NPM:

- managerializzazione dei dirigenti pubblici;
- utilizzo sistematico di indicatori di performance;
- enfasi sui risultati ottenuti e utilizzo delle informazioni ottenute per definire nuovi obiettivi;
- introduzione di approcci aziendalistici nella gestione del personale;
- avvio di meccanismi di concorrenza e competizione;
- promozione dell'uso nel pubblico di strumenti gestionali tipici del settore privato;
- tensione continua all'efficienza.

L'adozione di questi principi, secondo i fautori del NPM, dovrebbe garantire l'efficienza del settore pubblico. Nella sua declinazione più estrema i fautori del NPM asseriscono che l'utilizzo delle pratiche manageriali del settore privato comporta automaticamente un aumento dell'efficienza e dell'efficacia nella produzione e nell'erogazione dei servizi pubblici (Osborne, 2010).

Dopo una fase di implementazione rapida e diffusa del NPM nel settore pubblico, iniziarono ad emergere alcune criticità relative a questo paradigma. Il NPM risultò troppo appiattito sul mondo delle imprese, meccanicistico e incapace di cogliere le sostanziali differenze che distinguono la pubblica amministrazione dalle imprese (Hood, 1991). Tra le altre critiche ricordiamo Hughes (2003) il quale evidenziò che le basi del NPM «*sono fondate su ipotesi irrealistiche come la razionalità degli individui*», mentre Pollit (2003) evidenziò come il managerialismo ha un potenziale innovativo limitato giacché sovente si sostanzia in un'acritica riproposizione del taylorismo. Da ultimo, Osborne (2010) propose come criticità del NPM l'elevata attenzione sugli aspetti intra-organizzativi, insufficienti a cogliere la complessità del sempre più variegato e complesso mondo del settore pubblico.

La Public Governance

Con il termine Public Governance si indica un nuovo approccio allo studio dell'economia del settore pubblico e della pubblica amministrazione originato dal NPM ma dal quale si differenzia per diversi aspetti. La difficoltà nell'introduzione delle logiche gestionali proprie del settore privato nel settore pubblico costituì il principale limite del NPM. Di conseguenza un paradigma concettuale che si è affermato negli ultimi anni è quello della Public Governance (PG). Esso è il frutto di un approccio teorico che ricorre all'apporto di diverse discipline (scienza politica, economia ed economia aziendale) e che non è facilmente sintetizzabile in una definizione universalmente condivisa. Sovente, il termine governance è contrapposto al concetto di government, tradizionale modo di intendere il governo pubblico, in cui il potere decisionale deriva dal sistema istituzionale formale (Borgonovi, 2005: 40). Meneguzzo (1997) sottolineò come il termine governance sia legato alla finalità di favorire la mobilitazione di risorse in seno alle scelte pubbliche senza limitarsi all'esercizio del potere formalmente riconosciuto. Nel contesto del settore pubblico il concetto di governance indica la capacità di trovare una sintesi tra gli interessi dei diversi soggetti costituenti la comunità amministrata. La governance si identifica, quindi, per l'ampliamento del ruolo orientato a promuovere logiche di rete. Tale impostazione non rinnega i principi e la strumentazione tecnico-gestionale di ispirazione privata tipici del NPM, ma piuttosto si presenta come un arricchimento evolutivo-incremen-

tale del paradigma antecedente. La NPG sposta il focus da un'impostazione squisitamente microeconomica ed aziendale ad una visione proiettata verso una logica di sistema. L'amministrazione pubblica nel paradigma NPG deve saper "fare sistema", conscia di operare in contesti di incertezza e scarsità di risorse (Cepiku, 2006). In letteratura, Rhodes (1997) propone sei diverse declinazioni di governance: *minimal state*, *corporate governance*, *new public management*, *good governance*, *socio-cybernetic system*, *network*. Al contributo di Rhodes, si aggiunge successivamente Klijn (2008) individuando quattro declinazioni del concetto di governance:

- “*good governance*”/“*corporate governance*”, ossia l'utilizzo di strumenti gestionali atti a ottenere una corretta gestione della cosa pubblica: sistemi di contabilità analitica, introduzione di norme e di strumenti in grado di attivare meccanismi di responsabilizzazione del personale; il rafforzamento della rendicontazione in un'ottica di trasparenza dell'azione amministrativa;
- “*new public management*”/“*market governance*”, nella seconda definizione l'enfasi è posta sul ruolo del governo come guida che indica obiettivi e livelli di qualità dei servizi senza necessariamente erogare direttamente i servizi;
- “*multilevel governance*”/“*inter-governmental relations*”. In questo modello di governance è centrale l'importanza delle reti: le sfide che il settore pubblico deve affrontare travalicano i suoi confini tradizionali ed un approccio gerarchico è insufficiente per la loro compiuta risoluzione (Agranoff & McGuire, 2003);
- “*network governance*”. Klijn (2008) ricorre al termine “*Governance network*” per indicare l'approccio per il quale l'implementazione delle politiche pubbliche è il risultato dell'interazione tra soggetti pubblici, privati e terzo settore e società civile.

1.1. L'implementazione delle riforme nel settore pubblico dal punto di vista organizzativo

Come sopra scritto, le riforme introdotte negli ultimi venticinque anni nascono da provvedimenti normativi promulgati dallo Stato centrale (Pollitt e Bouckaert, 2004). Come verrà meglio chiarito di seguito, con specifico riferimento all'intermunicipalità, la cultura amministrativa italiana, fortemente influenzata dalla tradizione amministrativa napoleonica, ha influito nelle modalità e nelle tempistiche di recepimento delle riforme e dei paradigmi manageriali introdotti registrando atteggiamenti del personale dipendente coin-