

1. La stagione italiana delle riforme nella prospettiva del *New Public Management*

Il cambiamento delle amministrazioni pubbliche in relazione alle condizioni sociali ed economiche che hanno connotato nel tempo e nello spazio le comunità di riferimento costituisce un tema lungamente dibattuto e difficilmente riconducibile ad una singola prospettiva d'analisi. Studiosi appartenenti ad una pluralità di campi disciplinari, difatti, hanno tentato di fornire schemi interpretativi orientati ad inquadrare le categorie di bisogni pubblici di volta in volta preminenti ed emergenti, le responsabilità di contro assunte e le funzioni esercitate dagli Stati per il loro soddisfacimento, nonché i modelli e gli strumenti scelti per meglio assolvere al proprio compito.

Sotto il profilo economico, secondo la dottrina affermatasi nell'Ottocento, alle amministrazioni pubbliche spettava tradizionalmente il compito di fornire i servizi pubblici, ossia quelli diretti a soddisfare alcune esigenze di primario interesse dei cittadini, pertanto non demandabili ai privati. Tale visione si inseriva sostanzialmente nella netta dicotomia che permeava gli studi di economia aziendale, i quali distinguevano le aziende in aziende di produzione, dette imprese, e aziende di erogazione¹. Se l'impresa, avente natura privata e pienamente

¹ Tale visione del fenomeno aziendale, è bene rimarcarlo, ha connotato per lungo tempo l'approccio di studio di autorevoli scuole di economia aziendale italiane, e continua tutt'ora ad esercitare un forte influsso sul pensiero degli studiosi che ne discendono. Cfr. FERRERO G., *Istituzioni di Economia d'azienda*, Giuffrè, Milano, 1968. Per approfondire le motivazioni che hanno condotto al superamento di tale presunta dicotomia in ambito pubblico, similmente a quanto accaduto con riferimento al settore privato, si rimanda invece ad ANSELMINI L., *Il percorso di trasformazione della pubblica amministrazione. Il "percorso aziendale"*, Giappichelli, Torino, 1995, pag. 54 ss.

esposta al rischio imprenditoriale, veniva creata con lo scopo preciso di produrre e vendere sul mercato per ottenere i maggiori guadagni, l'azienda di erogazione era sostanzialmente immune dal rischio imprenditoriale, essendo la sua azione orientata al mero soddisfacimento dei bisogni umani². Le amministrazioni pubbliche, poiché volte principalmente al consumo e alla distribuzione di servizi, ne rappresentavano dei tipici esempi.

Con il passare del tempo, tuttavia, di pari passo alla comparsa di una serie di fenomeni nuovi e di trasformazioni nel contesto esterno, tale contrapposizione storica è sembrata largamente superata, e la dimensione aziendale delle unità economiche è emersa in relazione all'esistenza di un complesso di condizioni di funzionamento e di comportamento dalle quali potesse discendere la capacità di raggiungere durevolmente, potenzialmente all'infinito, i fini istituzionali ad esse affidati³. Il principio di economicità, quale fine di autonoma sopravvivenza

² Cfr. ZAPPA G., *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, S.A. Istituto Editoriale Scientifico, Milano, 1927, pag. 54.

³ Tra le principali ragioni del progressivo attenuarsi delle differenze che la dottrina riteneva insormontabili è bene quindi sottolineare l'unicità del fine aziendale. Si riconosce infatti come l'equilibrio economico non possa costituire una necessità fondamentale delle sole aziende private, ma di ogni azienda che intenda assolvere durevolmente al proprio compito, ossia di offrire un servizio il cui valore sia in grado di remunerare adeguatamente le risorse consumate, tanto più se le risorse provengono dai cittadini ed i servizi prodotti siano indirizzati a soddisfarne i bisogni. Cfr. GIANNESI E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, in "Studi in memoria del prof. Gino Zappa", vol. II, Giuffrè, Milano, 1961; FERRARIS FRANCESCHI R., *L'azienda: caratteri discriminanti, criteri di gestione, strutture e problemi di governo economico*, in CAVALIERI E., FERRARIS FRANCESCHI R., *Economia aziendale*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2000. Appare inoltre sfumata la distinzione in base al rischio di gestione, in considerazione delle accresciute responsabilità degli amministratori e dei dirigenti pubblici e dei connessi meccanismi sviluppati per alimentare la tensione verso il raggiungimento di risultati gestionali soddisfacenti. Non regge, infine, l'ultimo baluardo rappresentato dalla differenza di natura giuridica, anche in questo caso in ragione delle scelte sempre più frequenti delle aziende pubbliche tradizionali di adottare forme privatistiche per svolgere più efficacemente la propria attività. Cfr. ANSELMINI L., *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2003, pagg. 58-59. Ciò che rileva, pertanto, ai fini della qualifica, almeno potenziale, di azienda pubblica, è la natura del soggetto economico, ossia di colui nel cui principale interesse viene svolta l'attività, costituito in questo caso "da tutti i membri della popolazione riunita in comunità territoriale per gli interessi di soddisfacimento dei bisogni pubblici", il quale esercita il potere volitivo in modo indiretto attraverso la delega della funzione di governo ai rappresentanti politici eletti. Cfr. BORGONOV E., *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*, Giuffrè, Milano, 1973, pag. 16; MASINI C., *La determinazione dei risultati economici di esercizio*, in AA.VV., *La determinazione del reddito nelle imprese del nostro tempo alla luce del pensiero di Gino Zappa*, Cedam, Padova, 1982, pag. 65; ONIDA P., *op. cit.*, 1971, pag. 27; AMADUZZI A., *Lineamenti di ragioneria*, vol. I, Ferri, Roma, 1941, pag. 74. Non trascurabile appare infine la più ampia considerazione circa il progressivo avvicinamento avvenuto nel tempo tra il momento "produttivo" e quello "erogativo", la cui simultanea presenza caratterizza naturalmente lo svolgimento dell'odierna attività aziendale. Sul

attraverso la creazione costante di ricchezza nonché criterio guida del processo decisionale, diviene insomma un presupposto indispensabile cui si lega l'attitudine di soddisfare "bisogni umani illimitati e ricorrenti", e pertanto l'elemento cardine che caratterizza il concetto di azienda⁴, aldilà della qualificazione privata o pubblica.

Attestata pertanto l'unicità del fenomeno, la qualifica sostanziale di azienda pubblica all'interno della vastità di forme e modalità di espressione che connotano il concetto giuridico di Pubblica amministrazione, discende invece dalla verifica sistematica dell'esistenza di determinati requisiti soggettivi ed oggettivi che ne sottendono l'attività, quali l'autonomia gestionale, l'economicità cui si accompagna l'imprescindibile carattere di istituto atto a perdurare nel tempo, ed il riconoscimento di una responsabilità primaria nei confronti dei cittadini⁵.

Negli ultimi anni il crescente ricorso ai principi, metodi e strumenti tipici del paradigma aziendale nell'approfondimento del fenomeno delle amministrazioni pubbliche, ha spinto contestualmente gli studiosi ad interrogarsi circa i vincoli e

punto si veda VIGANÒ E. (a cura di), *Azienda, primi contributi di una ricerca sistemica per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 1997.

⁴ Giannessi introduce il concetto di "equilibrio economico durevole ed evolutivo", sintetizzato nel termine economicità, per definire la condizione finalistica dell'azienda. Onida attribuisce invece il medesimo significato al concetto di "autosufficienza economica dell'impresa". Cfr. GIANNESSE E., *Le aziende di produzione originaria*, vol. I, Corsi, Pisa, 1960, pag. 72; ONIDA P., *op. cit.*, 1971, pag. 58. Più in generale, sui requisiti, di tipo oggettivo e soggettivo, la cui presenza conferisce ad una unità economica il carattere aziendale, si rinvia a GIANNESSE E., *op. cit.*, 1960, pag. 53 ss; FERRARIS FRANCESCHI R., *op. cit.*, 2000, pag. 20; AIROLDI G., BRUNETTI G., CODA V., *op. cit.*, 2006.

⁵ L'attitudine a conseguire una condizione di autosufficienza economica nel tempo si lega al raggiungimento di una pluralità di condizioni in cui si estrinseca il principio di economicità, tra cui l'equilibrio economico in un'ottica durevole e l'equilibrio monetario da rispettare in ogni momento e, ancora, l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e l'efficacia nel raggiungere le proprie finalità istituzionali, nonché il sempre più decisivo carattere di flessibilità, in senso strutturale e funzionale. Cfr. BERTINI U., *Il sistema d'azienda. Schema d'analisi*, Giappichelli, Torino, 1976, pag. 28; GIOVANELLI L., *Elementi di economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2007. Un giudizio complessivo sulla capacità delle unità pubbliche di perdurare autonomamente nell'assolvimento delle proprie finalità non può inoltre prescindere dalla verifica della condizione di equità, declinata nelle due fattispecie di equità di periodo e di equità intergenerazionale. Giovanelli chiarisce al riguardo come l'equità di periodo corrisponda alla «capacità di una specifica unità pubblica, in un determinato momento storico, di offrire ai membri della propria comunità territoriale condizioni di imparzialità ed un'equilibrata soddisfazione qualitativa e quantitativa delle attese in relazione ai sacrifici richiesti. L'equità intergenerazionale, invece, è riconducibile alle relazioni tra generazioni che si susseguono». Cfr. GIOVANELLI L., *Modelli contabili e di bilancio in uno Stato che cambia*, Giuffrè, Milano, 2000, pag. 54. Sul tema dell'equità anche MUSSARI R., *Il patrimonio delle aziende degli enti locali: prime considerazioni*, in MARCHI L., PAOLONI M., *Il processi di trasformazione contabile e finanziaria dei comuni e delle province*, Maggioli, Rimini, 1998, pagg. 92-93.

l'estensione lungo i quali valutarne la concreta applicabilità, nonché sui fattori che incidono nella relazione con altri particolari ambiti di conoscenze⁶. In tal senso è stato ampiamente evidenziato il rischio sotteso ad una acritica trasposizione di logiche aziendali dal mondo privatistico in assenza del pieno riconoscimento delle peculiarità gestionali delle unità pubbliche⁷. In concreto, le logiche aziendali orientate ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità favoriscono il raggiungimento durevole delle finalità istituzionali delle aziende pubbliche nella misura in cui sappiano interagire con i vincoli ed i condizionamenti associati al sistema istituzionale e politico che connotano la sfera pubblica, per offrire soluzioni non ottimali in senso assoluto ma capaci realisticamente di apportare un miglioramento nel benessere della comunità⁸.

⁶ È bene ricordare in questa sede come i primi approfondimenti del fenomeno aziendale di natura pubblica si fossero principalmente concentrati sulle problematiche di natura contabile. Si rimanda a VILLA F., *La contabilità applicata alle amministrazioni private e pubbliche, ossia elementi di scienze economico-amministrative*, Tipografia delle Scienze, Roma, 1841-1842; CERBONI G., *La ragioneria scientifica e le sue relazioni con le discipline amministrative e sociali*, vol. I, Loescher, Roma, 1886; ROSSI G., *L'ente economico-amministrativo studiato secondo la materia, le funzioni, l'organizzazione e la varietà delle sue forme – Introduzione alla scienza della logismografia generale*, voll. I-II, Stabilimento tipografico degli Artigianelli, Reggio Emilia, 1895; D'ALVISE P., *Contabilità di Stato*, Barbera, Firenze, 1900; MASSA G. (a cura di), *Il trattato completo di Ragioneria, Parte III: Le aziende pubbliche in generale*, Monitore dei Ragionieri, Milano, 1907.

⁷ Tali specificità fanno riferimento, tra le altre, alla presenza di un potere sovraordinato e di un correlato prelievo coattivo, così come all'assenza, parziale o totale, della possibilità di remunerare gli investimenti attraverso la vendita del prodotto, ed all'eterogeneità della produzione ottenuta e conseguente difficoltà nella sua misurazione. Si ritiene pertanto che il pieno esplicarsi delle potenzialità dell'approccio aziendale, lungi dal coincidere con l'applicazione di una rigida razionalità economica avulsa dal contesto di riferimento, si leghi alle capacità di riconoscere ed integrarsi con gli elementi essenziali della natura degli istituti pubblici. In tal senso il modello aziendale, indirizzato alla ricerca di un bilanciamento tra un insieme di aspetti quali bisogni collettivi ed individuali, risorse impiegate e valore creato, domanda ed offerta di matrice pubblica, non può essere ragionevolmente definito "neutrale". Cfr. GIOVANELLI L., *op. cit.*, 2000, pag. 37; BORGONOV E., *op. cit.*, 2005, pag. 17.

⁸ «(...) il sistema istituzionale e il sistema politico sono elementi essenziali alla natura di ente/istituto pubblico è quindi è corretta e realistica la razionalità aziendale capace di interagire con essi e di individuare soluzioni non "ottimali" sul piano dell'efficienza, della produttività, del contenimento della spesa e del disavanzo, ma quelle che (...) sono in grado di produrre un miglioramento». Cfr. BORGONOV E., *op. cit.*, 2005, pag. 11. Tale presa di coscienza costituisce solo la fase finale di un processo lungo e articolato che ha visto cambiare, anche sensibilmente, il ruolo, gli obiettivi e le funzioni assegnate allo Stato nell'età moderna. In particolare, se l'intervento pubblico nel governo dei sistemi sociali ed economici emerge prepotentemente con la ripresa economica conseguente alla seconda guerra mondiale, fase in cui il modello di "Stato dei diritti formali" viene superato dalla concezione di "Stato sociale del benessere" (*Welfare State*), è solo

La ricerca di un nuovo equilibrio tra iniziativa pubblica e privata ed il miglioramento del benessere sociale sono state le leve che, a cavallo della fine degli anni Settanta e dei primi anni Ottanta, hanno spinto la quasi totalità dei paesi del mondo occidentale ad intraprendere, con tempi e modalità distinte, percorsi di riforma ispirati alla valorizzazione dell'aspetto aziendale delle amministrazioni pubbliche. Pur con le differenze associate alle peculiarità dei diversi contesti ed alle complessità riconducibili alle singole organizzazioni interessate, gli obiettivi di fondo delle riforme possono essere individuati sia nel miglioramento delle *performance* delle amministrazioni ed aziende che erogano servizi pubblici sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia, della qualità e dell'equità distributiva, che nel recupero di condizioni di competitività dell'economia nazionale⁹. Si è affiancata ai primi, rafforzandosi nel tempo, la finalità di contribuire al monitoraggio ed al risanamento delle finanze pubbliche, specie in quei contesti vincolati al rispetto di parametri sovranazionali quali quelli imposti dal Trattato di Maastricht¹⁰.

con il passaggio successivo al cosiddetto "Stato dei servizi" che emerge in tutta la sua importanza la dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche. Il massiccio intervento diretto in molti ambiti del sistema economico da parte dello Stato aveva infatti palesato una serie di lacune tra cui una difficoltosa sostenibilità finanziaria ed economica ma anche una scarsa capacità di soddisfare le esigenze dei cittadini. La crisi definitiva del *Welfare State*, iniziata sul finire degli anni Settanta del secolo scorso, aveva pertanto evidenziato l'utilità di introdurre le logiche manageriali nel governo delle unità pubbliche per garantirne la funzionalità durevole, e condotto al contempo al superamento della concezione unitaria di pubblica amministrazione. Sul punto si veda MUSSARI R., *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1994. È in questa fase che una serie di categorie concettuali elaborate nell'ambito degli studi aziendali entrano di diritto a far parte delle problematiche e delle condizioni che connotano l'attività delle amministrazioni pubbliche, le quali non possono più prescindere da un'accurata selezione delle aree di intervento economico e da una gestione responsabile delle risorse pubbliche. I successivi stadi dello "Stato Regolatore" e quindi dello "Stato Relazionale", attualmente in corso, si caratterizzano pertanto per la graduale politica di ridimensionamento dell'intervento diretto dello Stato in campo economico a favore delle funzioni di regolamentazione e di gestione delle relazioni tra gli attori pubblici e privati, al fine di contemperarne gli interessi e salvaguardare la coesione sociale. Per maggiori approfondimenti sull'evoluzione del ruolo dello Stato si rinvia a BORGONOVÌ E., *op. cit.*, 2005, pag. 19, citato nell'edizione precedente in GIOVANELLI L., *op. cit.*, 2000, pag. 3.

⁹ Cfr. MARINÒ L., *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 27.

¹⁰ Sulle fasi e le problematiche che hanno contrassegnato il percorso di graduale convergenza dei Paesi membri dell'Unione europea, ed in particolare sul tema dell'armonizzazione contabile nell'ottica comunitaria, si rimanda a GIOVANELLI L., *I modelli contabili pubblici nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2005; GIOVANELLI L. (a cura di), *Contabilità dello Stato e Sistema Europeo dei Conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2006.

La prima fase della stagione del cambiamento, che ha preso il via nei paesi anglosassoni per estendersi al contesto italiano nei primi anni Novanta, viene tradizionalmente ricondotta al paradigma del *New Public Management* (NPM), concetto dal significato non univoco che racchiude piuttosto un insieme di teorie e filoni di studio aventi ad oggetto il tema della modernizzazione della pubblica amministrazione¹¹. Esso appare fondato su due principali elementi: il primo riguarda il rigetto della distinzione classica tra amministrazione pubblica ed amministrazione di impresa per quanto attiene alle problematiche di gestione delle rispettive attività, mentre il secondo l'opportunità di investire la dirigenza pubblica di un tipo di responsabilità gestionale secondo i canoni tipicamente professionali e manageriali¹².

In Italia ha avvio negli anni Novanta, in concomitanza di una serie di eventi di portata epocale, la stagione di cambiamenti senza precedenti per le ammini-

¹¹ Per maggiori approfondimenti in merito alle sfumature di significato ed alle radici teoriche del *New Public Management* si veda GRUENING G., *Origini e basi teoriche del New Public Management*, in *Azienda Pubblica*, n. 6, 1998; BARZELAY M., *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley, 2001; HOOD C., *A Public Management for all seasons?*, in *Public Administration*, vol. 69, 1991; WALSH K., *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*, MacMillan Press, London, 1995.

¹² Cfr. MENEGUZZO M., *Managerialità, Innovazione e Governance. La P.A. verso il 2000*, Aracne, Roma, 2001, pagg. 6-7. La cultura e gli strumenti della scienza manageriale, che non a caso vede l'universalità costituirne uno dei caratteri distintivi, diventano il fattore principale del recupero di efficienza del settore pubblico ed il perno del rilancio dei sistemi economici. Sul tema TAYLOR W.F., *The principles of scientific management*, Harper & Row, New York, 1911; FAYOL H., *Direzione industriale e generale*, Franco Angeli, Milano, 1959 (ed. originale 1916); MEGGINSON L.C., MOSLEY D.C., PIETRI P.H. JR., *Management. Concepts and Applications*, Franco Angeli, Milano, 1996). I contenuti qualificanti del percorso del NPM, con grado variabile di intensità nelle diverse esperienze, possono essere riassunti in due traiettorie di cambiamento, di tipo interno ed esterno. Caratterizzano la traiettoria "interna" i processi di *downsizing* o riduzione delle grandi organizzazioni burocratiche pubbliche, l'estesa introduzione di metodi e tecniche manageriali provenienti dal settore privato, con riferimento ai sistemi informativo-contabili, ai sistemi di misurazione e valutazione delle performance e ai sistemi di gestione del personale. La traiettoria "esterna" denota invece la volontà di migliorare le prestazioni delle amministrazioni pubbliche andando in qualche modo a ricreare le dinamiche competitive che connotano i liberi mercati, attraverso l'introduzione di logiche di quasi-mercato, il ricorso alla contrattazione, nelle forme del *contracting in* e del *contracting out*, o il passaggio verso forme di gestione privatistiche e progressivo abbandono di responsabilità gestionali dirette attraverso l'avvio di programmi di privatizzazione, di tipo formale, parziale e sostanziale. Cfr. MARINÒ L., *Dinamiche competitive ed equilibrio economico nelle aziende sanitarie*, Giuffrè, Milano, 2001; Cfr. BARBETTA G.P., *Sul contracting-out nei servizi sociali*, in BORZAGA C. et al. (a cura di), *Non-profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996). Più in generale, sul tema, si rinvia a MENEGUZZO M., *op. cit.*, 2001, pag. 8; MARINÒ L., *op. cit.*, 2005, pag. 27.

strazioni e le aziende pubbliche del paese, sotto il profilo istituzionale, politico ed amministrativo¹³. Tale azione di riforma, il cui inizio viene tradizionalmente ricondotto alla legge n. 142/1990 riguardante l'ordinamento delle autonomie locali, si inserisce infatti in un contesto più ampio in cui alle stringenti esigenze di risanamento della finanza pubblica imposte dal rispetto dei parametri fissati nel Trattato di Maastricht, fa da contraltare un diffuso senso di sfiducia della collettività verso le istituzioni in conseguenza delle note vicende di mal governo passate alla storia sotto l'etichetta di "tangentopoli". La crisi in atto, nondimeno, rivela come i tempi siano maturi per intraprendere un percorso radicale di riforma che porti a ridisegnare i confini dell'intervento pubblico e a ripensare i modelli gestionali di riferimento¹⁴. Nello stesso anno, la legge n. 241 rinforza, a livello generale, alcuni dei principi introdotti soffermandosi in particolare sul tema della trasparenza amministrativa. A livello statale, invece, è il d.l. n. 333 dell'11 luglio 1992, convertito nella legge n. 359/1992, a dare avvio al processo di privatizzazione, inizialmente formale, degli enti pubblici di gestione delle partecipazioni statali e degli altri enti pubblici economici¹⁵. Per quanto attiene

¹³ Con le riforme del sistema amministrativo, finalizzate alla "modernizzazione del sistema pubblico" ed in particolare alla ricerca di un nuovo modello di governo ispirato alle logiche e agli strumenti di derivazione aziendale, saranno destinate a mutare radicalmente le condizioni organizzative e gestionali delle unità pubbliche. Per una più ampia trattazione del superamento del paradigma organizzativo classico, di tipo burocratico, avvenuto nel settore pubblico italiano, si veda REBORA G., *op. cit.*, 1999, pag. 78.

¹⁴ La legge n. 142/1990 introduce una serie di principi innovativi destinati a trovare sviluppo nei successivi interventi, quali la valorizzazione dell'autonomia degli enti locali e la separazione tra le responsabilità "politiche" in capo agli organi eletti e le responsabilità "gestionali" in capo ai dirigenti. La netta distinzione tra le competenze degli organi elettivi, che conservano l'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo, e le competenze della dirigenza cui viene affidata la gestione amministrativa, segna un cambiamento epocale delle regole di funzionamento degli enti locali. La legge n. 142 procede inoltre alla ben nota, prima ridefinizione dell'assetto delle forme di governo dei servizi pubblici locali, che iniziano ad aprirsi verso modelli maggiormente concorrenziali. Con essa scompare inoltre la figura dell'azienda municipalizzata. Da qui in avanti una serie di interventi andranno a rafforzare la tendenza verso la privatizzazione e la liberalizzazione dei servizi pubblici a rilevanza economica, ed in particolare delle *local utilities*. Si ricordano il d.d.l. n. 4014 del Senato (divenuto n. 7042 alla Camera) del 2000, i cui principi vengono inseriti nella riforma promossa dalla legge n. 448/2001 (Legge finanziaria 2002), la legge n. 350/2003 (Legge Finanziaria 2004), il d.l. n. 223/2006 ("decreto Bersani"), poi convertito in legge n. 248/2006, il d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (decreto Tremonti), convertito in legge n. 133/2008, il d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (decreto Ronchi), art. 15, convertito in legge n. 166/2009.

¹⁵ Cfr. ANSELMINI L., *Le partecipazioni statali oggi. Analisi delle condizioni di equilibrio aziendale*, Giappichelli, Torino, 1994. Sulla base delle indicazioni della legge n. 421 dello stesso anno, il d.lgs. n. 502 del 1992 poi modificato dal d.lgs. n. 517/1993, apporta invece sostanziali cambiamenti, in senso aziendale, al settore sanitario, nell'ottica della promozione di una sorta di concorrenza guidata tra le organizzazioni pubbliche. Non sono immuni dal processo di riforma gli

all'adozione di modelli e strumenti manageriali, è ancora il contesto locale a far da precursore, poiché è il d.lgs. n. 77 del 1995, il quale traduce concretamente i criteri fissati dalla legge n. 142/1990, ad intervenire organicamente sulla disciplina contabile¹⁶. Un impulso ancor più forte alle logiche di decentramento e *downsizing* delle strutture burocratiche caratterizzerà la Riforma Bassanini, iniziata con la legge n. 59/1997 e proseguita con le leggi n. 127/1997 e n. 191/1998 (note, rispettivamente, come Bassanini *bis* e Bassanini *ter*), volta a semplificare e velocizzare l'azione delle unità pubbliche secondo i principi del federalismo amministrativo¹⁷.

La spinta decisiva al processo di trasformazione in senso federale dello Stato, tuttavia, verrà fornita dalla successiva riforma del titolo V della Costituzione, contenuta nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che introdurrà numerose novità nell'ordinamento giuridico delle autonomie territoriali, principalmente riguardo alle materie rientranti nella potestà legislativa delle Regioni, ai sensi della nuova formulazione dell'art. 117 Cost. Alla concreta applicazione del principio di sussidiarietà verticale cui è ispirata la riforma, in particolare, contribuisce il nuovo art. 119 Cost., che sancisce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni¹⁸. Il più importante provvedimento volto alla realizzazione delle disposizioni contenute nell'art. 119, è bene ricordare, è costituito dalla recente legge delega n. 42 del 5 maggio 2009, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"¹⁹.

assetti organizzativi e le problematiche di gestione del personale delle amministrazioni, sui quali si concentra invece il d.lgs. n. 29/1993.

¹⁶ La riforma della contabilità e del bilancio dello Stato verrà invece attuata con la legge n. 94/1997 e con il d.lgs. n. 279/1997, ed estesa poi alle Regioni con il d.lgs. n. 76/2000. I cambiamenti dei modelli contabili pubblici, in sintesi, hanno condotto le amministrazioni, alternativamente, all'abbandono della contabilità finanziaria, all'affiancamento ad essa di sistemi di rilevazioni economiche o all'affiancamento di rilevazioni di contabilità economica analitica. Cfr. GIOVANELLI L., *op. cit.*, 2000, pag. 81. Di recente, con riferimento al sistema contabile e di bilancio dello Stato, si segnala la legge n. 196 del 31 dicembre 2009 in tema di contabilità e finanza pubblica.

¹⁷ Cfr. BASSANINI F., *Governo locale in Europa*, in *Azienda Pubblica*, n. 5, 1997.

¹⁸ L'attuazione dell'art. 119 completa il processo di revisione costituzionale contenuto nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che ha dato un nuovo assetto al sistema delle autonomie territoriali, collocando gli enti territoriali al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica, pur nella diversità delle rispettive competenze.

¹⁹ Uno degli obiettivi fondamentali della legge delega è il passaggio da un sistema di trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse sulla base dei fabbisogni *standard* necessari a garantire sul territorio il finanziamento integrale sia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sia delle funzioni fondamentali degli enti locali. Dalla l.d. n. 42/2009, in particolare, sono scaturiti otto decreti attuativi: Federalismo demaniale (d.lgs. n. 85 del 28 maggio 2010), Roma Capitale (d.lgs. n. 156 del 17 settembre 2010),

A distanza di circa un ventennio, tuttavia, i risultati ottenuti dalla prima fase della stagione di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche non sono apparsi sempre in linea con le aspettative. Seppure venga riconosciuto un grande impegno profuso per incidere sui molteplici ambiti dell'azione pubblica, l'esperienza italiana ha sovente palesato una serie di lacune che hanno minato il buon esito della riforma²⁰. In conclusione, le sfide con le quali il paradigma del NPM ha dovuto confrontarsi nel contesto italiano, tra le quali si annoverano il confronto con un pluralismo di natura sociale, politica ed amministrativa, la promozione di processi innovativi partecipati dal basso, la ricerca di nuove strade di sviluppo per l'imprenditoria pubblica e la gestione di reti relazionali tra organizzazioni e tra istituzioni, sono rimaste sostanzialmente aperte²¹.

2. L'emergere del paradigma complementare della *Public Governance*

La modifica delle condizioni di funzionamento interno delle amministrazioni pubbliche sospinta dalla diffusione dei principi del NPM, conduce gradual-

Fabbisogni standard (d.lgs. n. 216 del 26 novembre 2010), Federalismo municipale (d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011), Autonomia tributaria di regioni e province (d.lgs. n. 68 del 6 maggio 2011; *GU* 12 maggio 2011), Perequazione e rimozione squilibri (d.lgs. n. 88 del 31 maggio 2011; *GU* 22 giugno 2011), Sanzioni e premi per Regioni, Province e Comuni (all'esame delle Commissioni parlamentari; atto del Governo n. 365, trasmesso alle camere il 19 maggio 2011), Armonizzazione sistemi contabili (decreto legislativo n. 339 del 9 giugno 2011). Per i notevoli effetti esercitati sui sistemi di pianificazione, misurazione e controllo delle amministrazioni pubbliche, non si può infine fare a meno di ricordare il recente d.l. n. 150 del 27 ottobre 2009, in attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro e di efficienza e trasparenza del settore pubblico.

²⁰ Tra di esse, certamente, una carenza di cultura di "gestione del cambiamento" nel settore pubblico, cui non ha di certo contribuito l'intensità e la portata dell'adozione delle logiche manageriali nel tentativo colmare il ritardo con le altre esperienze internazionali. Borgonovi parla, a tal proposito, della mancanza di una cultura di *institutional change management*. Ciò si è risolto spesso in un processo di modernizzazione "gestito per legge", incapace di coniugare la spinta verso condizioni di efficienza, efficacia ed economicità con l'imprescindibile conoscenza specifica dei contesti di riferimento e con pari attenzione rivolta al valore della composizione delle forze interne ed esterne alle organizzazioni, nell'ottica del raggiungimento di un equilibrio economico, e sociale, di lungo periodo. Nel pensiero del Giannessi, peraltro, proprio la composizione dell'insieme delle forze che promanano dall'interno con l'insieme delle forze che provengono dall'ambiente esterno all'azienda costituisce uno degli imprescindibili stati di ordine che, secondo una prospettiva oggettiva d'analisi, qualificano il concetto stesso di azienda. Cfr. GIANNESSI E., *op. cit.*, 1960, pag. 53. Cfr. BORGONIVI E., *op. cit.*, 2005, pag. 199.

²¹ Cfr. MENEGUZZO M., *op. cit.*, 2001, pag. 42.

mente a riconsiderarne il ruolo stesso all'interno della società, nei rapporti con i cittadini e più in generale con il contesto esterno. I cambiamenti di tipo organizzativo, l'adozione di sistemi informativo-contabili e di modelli manageriali di programmazione e controllo, ispirati alle logiche del decentramento e della devoluzione di responsabilità, rendono di riflesso più sfumati i confini tra settore pubblico, privato e *non-profit*, e fanno emergere notevoli interrogativi in merito alla legalità e alla legittimazione del potere politico nei paesi democratici. Dai primi anni Novanta, pertanto, si intensificano le riflessioni in merito alla capacità delle correnti del NPM di sostenere il coordinamento delle relazioni che si instaurano tra gli organismi politico-istituzionali, gli attori sociali ed economici e le organizzazioni sovranazionali. Il paradigma appare infatti principalmente orientato alla dimensione interna delle pubbliche amministrazioni, in termini di accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza della propria azione, e conserva un orizzonte temporale di breve termine ed una visione dello Stato quale unico gestore dei processi sociali, in quanto depositario di una sorta di monopolio decisionale e dell'autorità legislativa. Il dibattito si intensifica maggiormente su quei contesti dell'Europa continentale, quali Germania, Francia e Paesi Bassi, che per storia e tradizione avvertono i maggiori rischi in una imitazione delle logiche aziendali "cieca", ossia incurante degli aspetti sociali, politici e legali che distinguono il contesto pubblico, ma non risparmia i paesi anglosassoni nei quali più a fondo si erano radicati i percorsi di *business-like management* in ambito pubblico²².

In questo quadro si sviluppano una serie di teorie che vanno a dare contenuto al concetto, complesso e articolato, di *public governance*, che in prima approssimazione può essere definito come una nuova modalità di governo basata sul consenso e la partecipazione degli attori pubblici e privati, appartenenti a settori *profit* e *non-profit*, che insieme collaborano e decidono su tematiche di interesse comune²³. Al fine di soddisfare bisogni complessi e raggiungere obiettivi condivisi, il *focus* si sposta quindi sulla capacità di attivare e governare

²² Cfr. ALLISON G.T., *Public and private management. Are they fundamentally alike in all unimportant aspects*, OPM Document, 1980; POLLITT C., *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*, Oxford, Blackwell, 1993 (1st edn. 1990). Sui filoni emergenti a livello internazionale in tema di *public governance* si rinvia a CEPIKU D., *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, "Azienda Pubblica", 2005.

²³ Cfr. BEKKE A.G.M., KICKERT W.J.M., KOOIMAN J., *Public management and governance*, in KICKERT W.J.M., VUGHT F.A. (eds.), *Public Policy & Administration in The Netherlands*, London, Prentice-Hall, 1995; RHODES R.A.W., *The new governance: governing without government*, in *Political studies*, XLIV, 1996; JACKSON P.M., STAINSBY L., *Managing public sector networked organizations*, in *Public money & management*, vol. 20, 2000.

partnership di tipo reticolare tra soggetti economici e sociali, attraverso il bilanciamento degli obiettivi, degli interessi e delle competenze individuali. Tale sistema relazionale, a metà strada tra il libero mercato e la relazione gerarchica, si fonda pertanto sulla costruzione della fiducia, lo scambio di risorse e informazioni e la creazione di un senso del futuro condiviso tra i partecipanti²⁴. Per le amministrazioni pubbliche, queste indicazioni si traducono in un recupero della dimensione esterna, nel senso di un maggiore orientamento verso il sistema di interazioni socio-politiche con l'ambiente. La predisposizione di processi di apprendimento collettivo e lo sviluppo di una funzione regolamentare che crei le condizioni affinché gli attori coinvolti possano costruire dei propri percorsi ed al contempo apportare dei contributi secondo un approccio partecipativo, le leve sulle quali intervenire per accrescere l'efficacia delle politiche pubbliche²⁵.

La prospettiva della *public governance*, in definitiva, non si pone in antitesi rispetto al *corpus* di principi che aveva ispirato la prima stagione del cambiamento, ma costituisce piuttosto un'integrazione, se non lo sviluppo naturale delle traiettorie di studio afferenti al NPM²⁶. L'affinamento concettuale può essere meglio individuato analizzando le caratteristiche distintive dei due approcci di studio in ordine alle seguenti dimensioni²⁷:

– l'attività principale (*core activity*): se il NPM aveva condotto al superamento del modello burocratico in cui il compito principale della pubblica amministrazione consisteva nel rispetto delle regole formali, a favore del riconoscimento del ruolo di "cliente" da parte del cittadino, da soddisfare pertanto attraverso l'erogazione, diretta o indiretta, di una pluralità di servizi secondo i canoni dell'efficienza e dell'efficacia, la *public governance* sposta l'attenzione

²⁴ Il primo dibattito in merito agli effetti delle relazioni gerarchiche interne all'azienda piuttosto che delle dinamiche del libero mercato sull'efficacia della funzione di governo era stato provocato dall'affermarsi, a partire dagli anni Sessanta, della teoria dei costi di transazione. La prima trattazione del concetto di costo di transazione si deve in ogni caso a Coase. Cfr. COASE R., *The nature of the firm*, in *Economica*, n. 4, 1937; WILLIAMSON O., *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, Free Press, New York, 1975.

²⁵ Cfr. JACKSON P.M., STAINSBY L., *op. cit.*, 2000, pag. 13.

²⁶ Cfr. KOOIMAN J., VAN VLIET M., *Governance and Public Management*, in ELIASSEN K.A.M., KOOIMAN J., *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, Sage, London, 1993. In linea con questo principio, con riferimento all'Ente locale Deidda Gagliardo sottolinea come la creazione di valore dipenda sempre più dalla capacità di coniugare gli aspetti economici legati alle dinamiche interne con gli aspetti sociali legati alla missione istituzionale. Cfr. DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'Ente locale*, Giuffrè, Milano, 2002, pag. 185.

²⁷ Cfr. PILONATO S., *Network approach: quali nuove specificità per il controllo di gestione strategico dell'ente locale?*, in *Liuc Papers*, n. 140, Serie Economia e Istituzioni 12, suppl. a gennaio 2004, pag. 11.

oltre i confini interni. L'attività che contraddistingue l'amministrazione viene a coincidere con la capacità di catalizzare le energie presenti sul territorio, mediante la collaborazione e il contrappeso degli interessi in gioco, unica via per promuovere lo sviluppo²⁸;

– la fonte di legittimazione (*source of legitimation*): se il NPM aveva soppiantato l'autorità legale con il rispetto delle condizioni economiche in grado di garantire la funzionalità durevole dell'amministrazione, comunemente racchiuse nella definizione di "3-E" (economicità, efficienza, efficacia)²⁹, secondo la *public governance* sono la partecipazione attiva e la cooperazione degli attori socio-economici, oltre il momento elettorale, a legittimare l'azione delle amministrazioni pubbliche;

– lo stile direzionale (*style management*): se il NPM si connota per lo stile "diretto" nel governo delle relazioni attraverso cui viene espletata l'attività economica, con la *public governance* la pubblica amministrazione non è più vista come l'unica depositaria del potere decisionale e di controllo, ed in tal senso emerge l'importanza di adottare uno stile direzionale di tipo indiretto, fondato sulla negoziazione, la comunicazione e l'interattività informativa tra i partecipanti al *network*³⁰;

– meccanismi di gestione delle relazioni (*governance mechanism*): mentre il NPM mira a ricreare le dinamiche dei mercati, contraddistinti da transazioni di tipo impersonale, la *public governance*, concentrandosi sulle relazioni reticolari, recupera il valore della partecipazione, della dialettica e del confronto ai vari livelli dell'organizzazione.

Tale passaggio concettuale, nel pensiero di autorevoli studiosi, si lega direttamente all'evoluzione delle logiche che hanno guidato nel tempo il potere di governo esercitato dalle amministrazioni pubbliche. Dato per acquisito il fatto che una buona funzione di governo, intesa come capacità di prendere le miglio-

²⁸ «In questo senso – afferma Fici prendendo quale riferimento gli enti locali –, la forza istituzionale (...) si valuta in funzione della capacità di costruire network di soggetti pubblici e privati». Cfr. FICI L., *Governance interna, esterna e inter-istituzionale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano, 2004; DENHARDT R.B., DENHARDT J.V., *The New Public Service: serving rather than steering*, in *Public Administration Review*, vol. 60., n. 6, 2000.

²⁹ Cfr. METCALFE L., *Public management: from imitation to innovation*, in *Australian Journal of Public Administration*, vol. 52, n. 3, 1993.

³⁰ Come fa notare Kickert: «Public 'governance' is the directed influencing of societal processes in a public policy network of many other co-directing actors. These actors have different and sometimes conflicting objectives and interests. Government is not the single dominating actor which can unilaterally impose its will». Cfr. KICKERT W.J.M., *Public governance in the Netherlands: an alternative to anglo-american 'managerialism'*, in *Public Administration*, vol. 75, Winter 1997, pag. 735.

ri decisioni in coerenza con i tempi richiesti, ha un impatto diretto sull'efficacia dell'azione, è cambiata nel tempo l'importanza delle condizioni che, in ambito pubblico, ne favoriscono la riuscita. La prima condizione fa riferimento al concetto di *governabilità*, ossia alla stabilità temporale dell'organo e connessa possibilità di esercitare l'attività decisionale in forza delle maggioranze richieste per le diverse scelte. La seconda alla *governabilità formale*, tradotta con il termine *government*, ossia alla facoltà di portare a termine il processo decisionale facendo affidamento sui poteri formali detenuti. La terza condizione, definita di *governabilità sostanziale*, ha acquisito un significato più profondo nella società moderna, poiché la complessità di soddisfare l'interesse generale evidenzia l'insufficienza del ricorso ad una funzione di governo puramente razionale sul piano tecnico ed economico ed in conformità alla legge³¹. La soluzione viene allora ricercata in un governo condiviso, secondo la logica di *governance*, mediante il quale l'amministrazione, lungi dal fare esclusivo affidamento sui propri poteri formali e le risorse detenute, crea le condizioni affinché una molteplicità di attori siano in grado di decidere e soddisfare i propri bisogni autonomamente³².

È proprio questa funzione, d'altra parte, ad orientare l'azione dello "Stato regolatore" in precedenza delineato, nel tentativo di ridurre i propri confini e snellire il peso esercitato in ambito economico, al fine di assicurare, attraverso la distribuzione dei compiti ad altre unità, pubbliche e private, ed il loro conseguente monitoraggio, la migliore offerta di servizi pubblici ai cittadini. L'elemento cardine su cui poggia tale modello è il principio di sussidiarietà, avente antiche radici, il quale, declinato nelle principali accezioni di sussidiarietà verticale ed orizzontale, impone la ricerca di un nuovo sistema di equilibri tra i diversi livelli di amministrazioni pubbliche e tra questi e le istituzioni sociali ed economiche³³. In particolare, il principio di sussidiarietà verticale, in un'ottica federalista e di decentramento amministrativo, implica l'azione residuale degli organi sovraordinati, che intervengono soltanto nel momento in cui gli organi più vicini alla cittadinanza non appaiano idonei a soddisfarne le necessità³⁴. In

³¹ Sul concetto di governabilità, per maggiori approfondimenti, si rinvia alla letteratura di *political science* e di filosofia della politica. Si veda, al riguardo, CROZIER M., HUNTINGTON S.P., WATANUKI J., *The crisis of democracy*, New York, New York University Press, 1975; OFFE C., *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1982; ROSE R., *Ungovernability: is there fire behind the smoke?*, in *Political studies*, XXVII, pagg. 351-370, 1979.

³² Cfr. BORGONOV E., *op. cit.*, 2005, pag. 35.

³³ In Italia si è soliti far risalire il pieno riconoscimento di tale principio al disegno di riforma amministrativa avviato con la già citata legge n. 59/1997.

³⁴ Marinò sottolinea al riguardo come tale considerazione si avvicini alle basi logiche su cui poggia la teoria del fallimento del mercato, che fornisce la giustificazione dell'intervento pubblico in ambito economico. Cfr. MARINÒ L., *op. cit.*, 2005, pag. 20. Sulla teoria del *market failu-*

senso orizzontale, invece, la sussidiarietà, fondandosi sul concetto di autonomia della sfera privata, va ad investire la rete di rapporti tra la comunità, gli enti pubblici di pari livello, e tra la sfera pubblica e quella privata. Evidenti appaiono i riflessi sull'attività del settore pubblico, sia sotto il profilo organizzativo, dovuti alla necessità di intessere nuovi legami, attivare collaborazioni e gestire la rete relazionale con gli *stakeholder*, che sotto il profilo operativo, dovuti alle necessità di sviluppare nuovi modelli di intervento e potenziare la funzione di regolamentazione in ambito economico³⁵.

3. Il governo delle *partnership* tra pubblico e privato

3.1. Il ruolo delle amministrazioni pubbliche nei network di interesse pubblico

L'esigenza di partire dall'ambiente esterno per definire le politiche di intervento pubblico e attivare conseguentemente modalità innovative di governo e coordinamento basate sull'interazione tra amministrazioni pubbliche e società qualificano il significato, sovente eterogeneo, attribuito alla *governance*³⁶. Essa viene anche definita come la struttura che emerge in un sistema socio-politico come risultato degli sforzi interattivi di una pluralità di attori, talvolta di difficile identificazione³⁷. Alcuni principi fondamentali, quali l'apertura informativa, l'integrità dell'azione e l'*accountability* a livello individuale e di sistema, costituiscono d'altra parte il sub-strato comune su cui si fondano gli studi paralleli indi-

re si rimanda invece a LE GRAND J., PROPPER C., ROBINSON R., *The economics of social problems*, McMillan, London, 1991.

³⁵ Cfr. GIOVANELLI L., *op. cit.*, 2000, pag. 11.

³⁶ Come sostiene Rhodes, infatti, sembrerebbe che la *governance* abbia troppi significati per essere davvero utile. Ma per quanto possa sembrare arbitraria la definizione del termine per lui la *governance* si riferisce essenzialmente ai "self-organizing, interorganizational networks", di cui individua i seguenti elementi determinanti: «Interdependence between organizations. (...). Continuing interactions between network members (...). Game-like interactions (...). A significant degree of autonomy from the state» Cfr. RHODES R.A.W., *op. cit.*, 1996, pag. 660; MENE-GUZZO M., *Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica*, "Azienda Pubblica", vol. 3, 1995.

³⁷ Secondo Kooiman la *governance* viene a coincidere con «the pattern or structure that emerges in a socio-political system as 'common' result or outcome of the interacting intervention effort of all involved actors. This pattern cannot be reduced to one actor or group of actors in particular». Cfr. KOOIMAN J., *Social-political governance: introduction*, in KOOIMAN J., *Modern Governance*, Sage, London, 1993, pag. 258.

rizzati ad approfondire l'articolato complesso di norme, ruoli e relazioni che sottendono alle condizioni esistenziali e di funzionamento delle aziende di natura privata. La *corporate governance*, in tal senso, viene a coincidere con il sistema di regole attraverso le quali le aziende vengono gestite e controllate, le quali rappresentano il portato delle tradizioni, dei comportamenti e delle consuetudini elaborati dai più ampi sistemi economici, giuridici e culturali in cui risultano inserite³⁸. Di solito essa viene declinata in due ambiti di applicazione, a seconda dell'orientamento verso l'interno o l'esterno dell'organizzazione. L'accezione di *internal corporate governance*, in tal senso, si concentra sugli organi, i processi, gli obiettivi e gli strumenti predisposti per garantire la funzionalità di lungo termine dell'azienda, mentre l'*external corporate governance* fa riferimento alla necessità di uniformare l'attività aziendale al complesso di elementi, formali e sostanziali, che caratterizzano il contesto ambientale al fine di instaurare virtuose dinamiche relazionali con gli altri attori³⁹.

Un'ulteriore prospettiva sotto la quale è stata approfondita la *governance* ha inteso analizzare, secondo una visuale più ampia, le strutture ed i processi di governo generati dalla globalizzazione, cui in prima istanza possono essere ricondotti effetti quali l'abbattimento dei confini dei mercati e l'espansione delle reti di comunicazione. Il *focus* dell'approccio della *global governance*, è in questo caso sull'individuazione di modelli strutturali e di funzionamento degli organismi regolativi transnazionali⁴⁰.

³⁸ Sebbene gli studi sulla *corporate governance* abbiano assunto compiutamente rilevanza da poco più di vent'anni, le loro radici teoriche risalgono a molto tempo prima. Al tema della *governance* hanno quindi prestato una prima, rilevante attenzione gli studiosi di *financial economics*, i cui lavori hanno condotto allo sviluppo dei contributi sui quali è stata edificata, da metà anni Settanta, la teoria dell'agenzia. Prendendo a riferimento la grande *corporation* statunitense, è in questa sede che si è iniziato a ragionare sulla necessità di promuovere forme bilanciate di governo e meccanismi di controllo per la gestione efficace del rapporto di agenzia che si viene a creare tra la proprietà ed il management. Anche in questo caso risulta evidente il contributo indiretto, ma notevole, offerto al dibattito sul tema del governo dalla teoria dei costi di transazione. Cfr. JENSEN M., MECKLING W., *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*, in *Journal of Financial Economics*, 3, 1976; FAMA E., *Agency problems and the theory of the firm*, in *Journal of Political Economy*, vol. 88, 1980.

Cfr. AIROLDI G., FORESTIERI G., *Corporate Governance. Analisi e prospettive del caso italiano*, Etas, Milano, 1998; OECD, *Principles of Corporate Governance*, 1999; BIANCHI MARTINI S., DI STEFANO G., ROMANO G., *La governance delle società quotate*, Franco Angeli, Milano, 2006.

³⁹ Cfr. CATTURI G., *Governance aziendale e dintorni. Introduzione al tema della governance*, in GROSSI G., MUSSARI R. (a cura di), *La governance nei gruppi di interesse locale*, Cedam Padova, 2006.

⁴⁰ Per un'analisi sui diversi ambiti di applicazione della *governance* si veda CEPIKU D., *Governance e istituzioni internazionali: dalla definizione alla misurazione*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2006.