

Network di interesse pubblico e new public governance, il ruolo del terzo settore nell'equazione di governo

Paola Orlandini

University of Bicocca, Department of Economic and Business Sciences and Economic Law, Via Bicocca degli Arcimboldi, 8, Milano (Italy), e-mail: paola.orlandini@unimib.it

Stefano Amelio

University of Bicocca, Department of Economic and Business Sciences and Economic Law, Via Bicocca degli Arcimboldi, 8, Milano (Italy), e-mail: stefano.amelio@unimib.it

Abstract

Purpose: Obiettivo del presente paper è evidenziare il ruolo degli Enti del terzo settore nel contesto dei Network di interesse pubblico. L'ente pubblico spesso, per svolgere le proprie attività, si affida a Enti appartenenti al terzo settore, con cui stipula accordi informali o che genera o controlla attraverso il finanziamento o costituzione con intervento statutario ad hoc. Si crea quindi una struttura di governance complessa che vede la partecipazione di diversi attori.

Design/methodology/approach: La metodologia utilizzata consiste in una analisi della letteratura economico aziendale, volta ad identificare le caratteristiche dell'azienda pubblica e la crescente complessità del management pubblico. Tale complessità ha portato alla nascita della New Public Governance, che va oltre la sterile dicotomia di "amministrazione contro gestione" e che consente un più completo e integrato approccio allo studio e alla pratica dell'Amministrazione Pubblica.

Findings: la New Public Governance, affrontando il tema delle relazioni tra le varie Amministrazioni Pubbliche e tra Amministrazione Pubblica e soggetti privati, favorisce forme di outsourcing e co-managing, portando allo sviluppo di una cooperazione inter-istituzionale, e alla conseguente creazione di Network di interesse pubblico. I Network di interesse pubblico, di cui fanno parte aziende pubbliche ed Enti del terzo settore, rappresentano il risultato di un percorso di cambiamento strutturale e organizzativo rivolto al perseguimento dell'interesse pubblico. Da questo nuovo sistema di relazioni emerge la necessità di sistemi di programmazione, controllo e coordinamento adeguati, diversi da quelli tradizionali.

Originality/value: il paper affronta il tema della governance degli enti locali, utilizzando l'innovativo framework della New Public Governance, intesa come evoluzione del modello burocratico e del New Public management.

Keywords: Azienda pubblica, Enti del terzo settore, Governance, Interesse pubblico, Network, New Public Governance

doi: [10.5281/zenodo.3870767](https://doi.org/10.5281/zenodo.3870767)

1. Introduzione

Gli studi economico-aziendali e gestionali (Ferrero 1987; Murray 1975) distinguono le realtà aziendali rispetto all'oggetto di attività svolta in aziende di produzione di beni e servizi per lo scambio sul mercato (imprese private) e aziende di erogazione o consumo (Orlandini 2016; Boyne 2002;

Ferrero, G. 1986; L. Puddu 2005b). La distinzione tra aziende di produzione di beni e aziende di servizi è necessaria come modello teorico di riferimento, ma non lo è quando vengono considerati i processi di consumo, produzione, acquisizione, stoccaggio e distribuzione poiché comuni a tutte le aziende; talvolta, la divisione tra azienda di consumo (aziende pubbliche e enti del terzo settore) e aziende di produzione (imprese private e imprese cooperative) non è così chiara (Pollifroni e Puddu 2014). Tale distinzione si riferisce al processo di accumulazione e distribuzione di capitale e alla durata e utilizzo del capitale durante le fasi di razionale amministrazione. Sia le aziende di consumo che quelle di produzione condividono determinate fonti di accumulo di capitale, come i contributi di terzi senza corrispettivo e i debiti di finanziamento; differiscono invece in termini di capitale azionario, ricavi di mercato e imposte. Principalmente, gli enti del terzo settore avviano il proprio processo di produzione mediante il contributo dei membri che, attraverso un voto vincolato, definiscono il loro impiego e la loro volontà di aderire agli scopi statutari. Eventuali profitti ed entrate vengono normalmente reinvestite a favore dello stesso ente del terzo settore, a vantaggio dei suoi membri o della comunità quali soggetti portatori di interesse pubblico. Frequentemente gli enti del terzo settore, accanto all'attività istituzionale, svolgono un'attività finalizzata ad alcuni dei suoi stakeholder proprio come un'azienda di consumo può svolgere anche un'attività rivolta al soddisfacimento della domanda di mercato (Orlandini 2016; Pollifroni e Puddu 2014; Wood e Jones 1995). La convivenza dei due aspetti dà origine a una terza categoria chiamata azienda composta o mista (Orlandini 2016; Ferrero 1986) che si avvicina alle organizzazioni pubbliche complesse che vedremo nel dettaglio in questa breve trattazione. In questo senso, tali nascenti organizzazioni imprenditoriali non hanno lo scopo di creare profitto per coloro che hanno "apportato" il capitale bensì si occupano della creazione di benefici sociali per la comunità, per soggetti quindi diversi dai meri azionisti aziendali. Storicamente, tra le aziende pubbliche (Orlandini 2005) sono individuabili tutte quelle unità che formano il settore delle Amministrazioni Pubbliche, settore strumentale alla realizzazione dei fini pubblici, che hanno come obiettivo la soddisfazione dei bisogni della collettività; esse, infatti, si caratterizzano per la produzione di beni e servizi non destinati alla vendita ma rivolti al consumo della collettività, con obiettivi di riequilibrio della redistribuzione della ricchezza (Puddu 2005a). Tali beni e servizi sono definiti universali (Airoldi, Brunetti e Coda 2005), ossia "servizi di determinata qualità, disponibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, ad un prezzo ragionevole" (Solimene 2002). Quest'ultima affermazione specifica che, data l'assenza, da parte delle aziende pubbliche, di fini lucrativi, le tariffe dei servizi di cui gli utenti usufruiscono non sono soggette e influenzate dal mercato, bensì composte da forme di remunerazione non orientate al profitto (Macpherson 2001). Ma per svolgere le proprie attività spesso, l'ente pubblico, si affida a enti appartenenti al terzo settore, con cui stipula accordi informali o che genera o controlla attraverso il finanziamento o costituzione con intervento statutario ad hoc. Queste organizzazioni complesse possono essere definite network di interesse pubblico. Queste forme sono il percorso di un cambiamento strutturale e organizzativo volto all'interesse proprio della comunità che sarà affrontato nel corso della presente trattazione.

1.1 Classificazione delle aziende pubbliche

L'azienda pubblica viene classificata talvolta nella categoria di aziende di consumo (Orlandini 2016) e talvolta nella categoria di aziende composte "in cui convivono un nucleo erogativo ed uno produttivo" (Brusa 2013; D'Alessio 2008; Ferris e Graddy 1994; Vining e Weimer 1990). Nello specifico, analizzando *l'oggetto dell'attività*, l'azienda pubblica non è solo un'azienda di consumo, ma anche un'azienda di produzione, come nel caso delle imprese controllate da un soggetto pubblico. Infatti, il criterio chiave per classificare un'azienda pubblica è, in realtà, il criterio soggettivo, da una parte il soggetto economico e dall'altra il soggetto giuridico (Orlandini 2005; Puddu 2005a). Il criterio

economico-aziendale analizza la natura, privata o pubblica, del soggetto economico, *persona fisica*, che detiene il potere volitivo (Adriano 2015). Il criterio giuridico, invece, classifica l'azienda secondo la natura del soggetto giuridico, ovvero di colui che detiene la rappresentanza legale della stessa (La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer 1999; Zeitlin 1974). Nelle aziende pubbliche i soggetti giuridici sono rappresentati, tipicamente, da Stato, enti locali e territoriali, istituzioni (Wollmann e Marcou 2010).

Tabella 1 – caratteri soggettivi delle aziende

Soggetto giuridico	Soggetto economico	
	<i>Privato</i>	<i>Pubblico</i>
<i>Privato</i>	Azienda Privata	Azienda pubblica
<i>Pubblico</i>	-	Azienda pubblica

Fonte: Rielaborazione da (Puddu 2005a; Wollmann 2014)

Viene a delinearci, quindi, un modello teorico dei diversi tipi di azienda (Tabella 1):

- Se il soggetto economico e giuridico è privato, significa, rispettivamente, che chi ha in mano l'azienda è un soggetto di diritto privato; l'azienda si classifica come azienda privata (es. Ferrero S.p.A.);
- Qualora il soggetto, da entrambe le parti, fosse pubblico, si parlerebbe di azienda pubblica (es. Azienda di trasporto pubblico locale);
- Se il soggetto economico è pubblico, ma quello giuridico è privato, come nel caso delle partecipate pubbliche (es. società Eni S.p.A.), siamo di fronte, nuovamente, a un'azienda pubblica.

Il carattere soggettivo, quindi, vede le aziende configurarsi come “Aziende pubbliche vs Aziende private”, mentre il carattere oggettivo divide le stesse in “Aziende di consumo vs Aziende di produzione (o imprese)” (Tabella 2).

Tabella 2 – Configurazioni teoriche “oggettivo-soggettive” d'azienda

		Carattere soggettivo		
		<i>Aziende pubbliche</i>		<i>Aziende Private</i>
Carattere oggettivo	<i>Aziende di consumo</i>	Aziende degli enti pubblici istituzioni	Aziende “no-profit” pubbliche	Aziende “no-profit” private
	<i>Imprese</i>	Imprese pubbliche		Imprese private

Fonte: Rielaborazione da (Puddu 2005a; Wollmann 2014)

Combinando il carattere soggettivo e oggettivo dell'azienda con le conseguenti rispettive macro-tipologie, si evince che le aziende pubbliche si dividono da una parte in aziende degli enti pubblici istituzioni e aziende no profit pubbliche, dall'altra in imprese pubbliche (Puddu 2005a). Le tipologie di aziende pubbliche divise per criteri possono quindi essere suddivise in:

- *Aziende degli enti pubblici istituzioni*: ASL, Aziende per il trasporto, Aziende per la raccolta e il trattamento dell'acqua, Azienda per la raccolta rifiuti, Scuole (Statistiche Istat 2019);

- *Aziende no-profit pubbliche*: istituti di ricerca, Camere di commercio, ordini e collegi professionali, consorzi di diritto pubblico, enti parco, enti museali e sinfonici, istituti pubblici di assistenza e beneficenza (Statistiche Istat 2019);
- *Imprese pubbliche*: Aziende partecipate pubbliche.

1.2 L'azienda come sistema e le sue relazioni con l'ambiente

Ogni azienda, di natura privata o pubblica, viene considerata come un sistema (Amaduzzi 1967), costituito da “vari elementi legati da relazioni di interdipendenza”(Brusa 2013). Gli elementi che formano il sistema-azienda sono costituiti dalle persone, dai mezzi tecnici, dalle funzioni, dai processi, dai meccanismi operativi, dalle procedure etc., che funzionano se si intrecciano e collaborano verso la creazione e il mantenimento di una configurazione che sia durevole per l'azienda stessa (Zappa 1937).

Nello specifico, l'azienda pubblica è un sistema (Puddu 2005a):

- **Aperto**, in costante contatto con l'ambiente, per acquisire le risorse necessarie per realizzare i prodotti/servizi necessari al soddisfacimento del bisogno delle persone;
- **Economico**, poiché deve operare in condizioni di efficienza e di risorse limitate per soddisfare le esigenze sociali;
- **Dinamico**, in costante evoluzione per potersi adattare al cambiamento dei bisogni delle persone, ai processi di trasformazione alle nuove tecnologie, alle risorse disponibili.

L'azienda pubblica viene definita, inoltre, come *sistema sociale aperto* (Figura 1), ossia un'entità composita, articolata in un insieme di parti che interagiscono tra loro, che, attraverso l'assunzione di input derivanti dall'ambiente esterno, immette output di nuovo nell'ambiente, passando attraverso un processo di trasformazione (Pollifroni e Puddu 2014). Ogni qualvolta l'Azienda interagisce con l'ambiente e ne viene influenzata crea effetti reattivi, influenzando essa stessa l'ambiente (Masini 1988; Giannessi 1961; Anselmi 1993). Gli input dell'ambiente sono costituiti dai fattori produttivi e dagli influssi ambientali; gli outputs riguardano principalmente i servizi pubblici da erogare alle collettività.

Figura 1 - Azienda pubblica come sistema sociale aperto

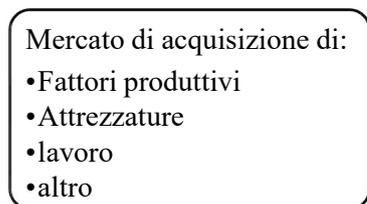


Fonte: Rielaborazione da (Pollifroni Puddu 2014)

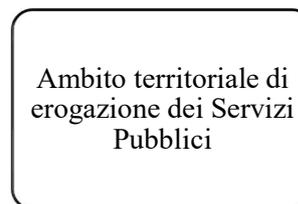
L'ambiente degli inputs fa riferimento al Mercato di acquisizione (fattori produttivi, lavoro, attrezzature etc.) (Figura 2); esso si trova, quindi, a monte dell'operazione di scambio. L'ambiente degli outputs, quindi a valle dello scambio, è l'ambito territoriale di erogazione dei Servizi Pubblici. Il mercato di acquisizione, in cambio di denaro, offre beni e servizi all'azienda pubblica; l'azienda pubblica trasforma gli inputs in outputs (Figura 2), offrendo servizi pubblici universali nell'ambiente di riferimento, a fronte di un incasso di prezzi agevolati o tributi (Ishizawa 1991; Smith e Mayston 1987)

Figura 2 - Relazione Azienda pubblica con l'Ambiente

AMBIENTE INPUTS



AMBIENTE OUTPUTS



Fonte: Rielaborazione da (Ishizawa 1991; Pollifroni e Puddu 2014; Smith e Mayston 1987)

1.3 Le fonti di finanziamento pubbliche

Gli aspetti di differenziazione delle aziende, oltre a quelli già citati nei paragrafi precedenti, riguardano le modalità in cui avviene il processo di accumulazione/distribuzione di capitale. Mentre il processo di *impiego di capitale* non vede grosse differenze tra la tipologia di azienda pubblica e quella privata, se non il momento di rimborso del capitale sociale, o fondo di dotazione se si tratta di imprese cooperative (che nelle aziende pubbliche non esiste), le forme tecniche di finanziamento alle quali ricorrono le Imprese e le Aziende pubbliche, sono variegata (Puddu 2005b) (Tabella 3).

Tabella 3 – Processi di accumulazione del capitale

Tipologie di aziende Fonti	Aziende di Consumo		Aziende di Produzione	
	Aziende Pubbliche	Aziende no-profit	Imprese	Imprese cooperative
Capitale sociale/fondo di dotazione	NO	SI (*)	SI (***)	SI
Ricavi di mercato	NO	NO (**)	SI	SI
Tributi da potere impositivo	SI	NO	NO	NO
Contributi da terzi senza corrispettivo	SI	SI	SI	SI
Disinvestimenti patrimoniali	SI	SI	SI	SI
Debiti	SI	SI	SI	SI

(*) Fondo di dotazione da utilizzare per gli scopi dell'ente

(**) Con eccezione per le imprese soci

(***) Capitale sociale da mantenere integro attraverso l'accumulazione del reddito

Fonte: elaborazione da (Puddu 2005a)

Focalizzando l'attenzione sulle Imprese, le fonti di finanziamento a cui esse naturalmente attingono sono relative alla gestione stessa dell'impresa, ossia i ricavi di vendita, nel momento in cui vengono realmente incassati; inoltre le Imprese ricorrono al capitale proprio e al capitale di terzi. I debiti, sorti dal reperimento delle risorse da terzi, possono essere sia di *funzionamento*, debiti in cui viene concessa una semplice dilazione di pagamento, che di *finanziamento*, aventi per oggetto, l'ottenimento di una somma di denaro, come il mutuo (Airoldi, Brunetti e Coda 2005). Oltre al capitale proprio e ai finanziamenti le Imprese recepiscono denaro dai disinvestimenti, ossia dalla dismissione di asset patrimoniali, e da contributi da terzi senza corrispettivo, banalmente definiti "beneficenza" (Puddu Luigi et al. 2014).

Le Fonti di finanziamento delle *Aziende pubbliche*, al contrario delle Imprese, non vedono come fonte principale i ricavi di vendita, né il capitale proprio tipico conferito dagli azionisti.

Esse vengono distinte, tradizionalmente, in due categorie (Puddu 2005a; Puddu et al. 2018):

1. Fonti di finanziamento proprie
2. Fonti di finanziamento derivate

Le **fonti di finanziamento proprie** sono le risorse da cui l'azienda può attingere, svolgendo la propria attività amministrativo-istituzionale. Esse sono rappresentate da:

- *Tributi*, derivanti dal riconoscimento del potere impositivo di alcuni enti territoriali e sono costituiti, ad esempio, dall'IMU, dall'addizionale regionale IRPEF, dall'IRAP etc.;
- *Tasse e contributi diretti*; corrispettivo richiesto a fronte dell'erogazione di un servizio pubblico divisibile, come i ticket sanitari, le tasse scolastiche etc. I contributi, invece, "rappresentano un'esazione coattiva per un servizio reso nell'interesse collettivo senza che l'utente ne abbia fatta esplicita richiesta" (Lezioni di economia aziendale 2013), come il contributo al Servizio sanitario nazionale, incluso nei premi di assicurazione delle auto;
- *Proventi diversi*, costituiti da entrate derivanti da servizi erogati, da beni patrimoniali, come gli affitti attivi, dividendi delle società partecipate;
- *Attività di disinvestimento* (come per le Imprese).

Le **fonti di finanziamento derivate** sono le risorse da cui l'azienda può attingere ricorrendo a vie esterne, rispetto all'attività amministrativo-istituzionale, costituite da *fonti trasferimento*, rappresentate dalle somme erogate da altre amministrazioni pubbliche, senza vincoli di restituzione e *fonti indebitamento*, ossia la corresponsione, a fronte di vincoli di restituzione e interessi, di somme, derivanti dal sistema bancario o altri soggetti.

2. Metodologia

Al fine di definire brevemente il percorso che ha portato alla definizione di un modello che tiene in considerazione gli Enti del Terzo Settore nel bacino definibile come network di pubblico interesse è stata condotta un'analisi della letteratura. In particolare, dopo aver individuato nei paragrafi precedenti le caratteristiche dell'azienda pubblica, è stata evidenziata la crescente complessità del management pubblico, i nuovi attori coinvolti nello stesso e la nascita del New Public Governance, come evoluzione del modello burocratico e del New Public management.

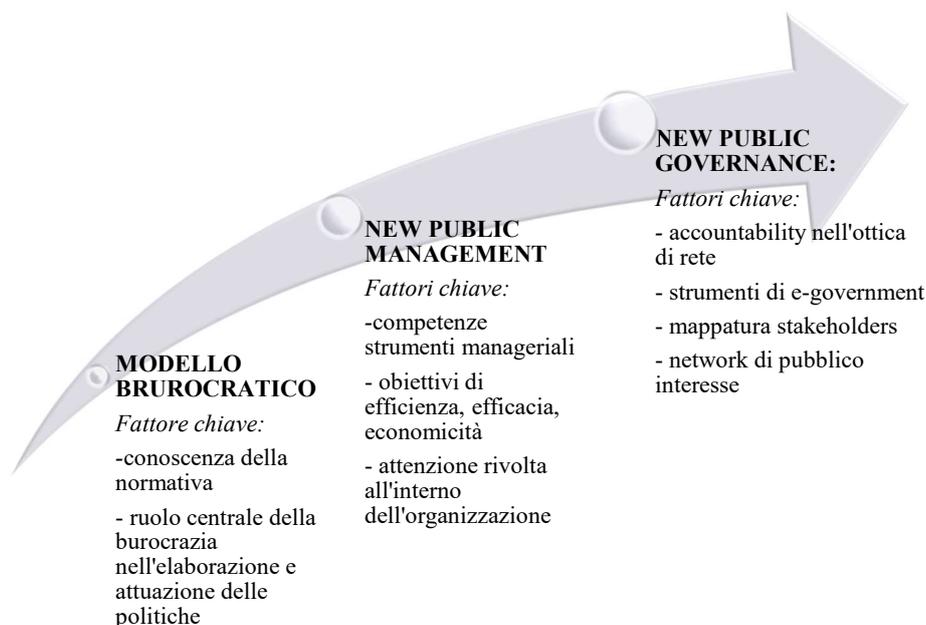
3. Risultati dell'analisi

Negli anni '80 del secolo scorso, l'affermarsi di un nuovo approccio, il New Public management (NPM), porta a nuove forme di gestione come la privatizzazione, l'esternalizzazione, la misurazione sistematica delle performance e il benchmarking e queste forme hanno gradualmente soppiantato e trasformato il modello tradizionale della Pubblica Amministrazione (Brescia 2019). Queste pratiche non si sono sviluppate sulla base di un pacchetto di riforme del modello, ma "sotto forma di una serie di diverse programmi di riforma e tecniche di governo specifiche" (Torfing & Triantafillou 2013). Alcune debolezze intrinseche, tuttavia, hanno portato il NPM verso il declino. L'efficienza, l'efficacia e la capacità di risposta ai cittadini non sono risultati sufficienti; "valori quali equità, protezione dei diritti e trasparenza giocano un ruolo importante per determinare la legittimità delle istituzioni politiche, dei processi e dei risultati" (Bao, Wang, Larsen, & Morgan 2013). Il NPM, inoltre, è stato percepito come limitato nella sua concreta capacità di contribuire alla gestione e alla governance dei servizi pubblici, in un mondo sempre più "plurale e pluralista" (Rhodes 1996). Esso può aver apportato una serie di benefici in termini di maggiore enfasi sulla direzione degli obiettivi e sui risultati, ma le prove che dimostrano i numerosi effetti negativi nell'introduzione di dinamiche di

mercato nel settore pubblico sono notevoli (Torfing & Triantafillou 2013). Sono emerse pertanto nuove esigenze dovute anche alla necessità di rivolgere gli strumenti manageriali all'ambiente di riferimento, alle relazioni con gli attori esterni, e non solo all'interno dell'organizzazione dell'azienda pubblica (Sancino 2010). Da questo contesto si sviluppa un nuovo approccio, denominato New Public Governance, che va oltre la sterile dicotomia di "amministrazione contro gestione" e che consente un più completo e integrato approccio allo studio e alla pratica dell'Amministrazione Pubblica (Osborne 2006). Il NPM viene visto come un modello transitorio tra quella che è la tradizione statica e burocratica delle Pubbliche Amministrazioni e quella embrionale della New Public Governance (NPG). La NPM si focalizza su un approccio prevalentemente manageriale e interno all'azienda, i rapporti sono gerarchici e verticali, il focus principale riguarda il raggiungimento di efficienza ed efficacia nell'acquisizione di input e nell'erogazione di output; la NPG, invece, si spinge verso più fronti: affronta il tema dell'organizzazione, del network, delle relazioni con i vari attori, non solo all'interno dell'Ente, ma tra le varie Amministrazioni Pubbliche e tra Amministrazione Pubblica e soggetti privati. Essa guarda al risultato complessivo del network pubblico; questo favorisce forme di outsourcing, co-managing, portando allo sviluppo di una cooperazione inter-istituzionale, nella forma di relazioni orizzontali e collaborazioni strutturate, superando così la dicotomia "pubblico-privato". La NPG, quindi, ha il potenziale di attingere a una teoria gestionale che studia anche l'organizzazione relazionale, non solo l'output e l'obiettivo intra-organizzativo difeso dal NPM. Il suo focus è sulle relazioni inter-organizzative durature, in cui il capitale relazionale e i contratti relazionali fungono da meccanismi di governance di base (Osborne 2006).

Il nuovo approccio implica cambiamenti non solo nella gestione e nell'organizzazione pubblica, ma anche nel funzionamento stesso dello stato: esso considera sia uno stato plurale, in cui più attori interdipendenti contribuiscono all'erogazione del servizio pubblico, sia uno stato pluralista, in cui più processi decisionali attraversano i livelli politico-amministrativi. La formulazione delle politiche e l'erogazione del servizio pubblico devono essere migliorate, non aumentando la concorrenza o le alternative nella scelta, ma attraverso una maggiore cooperazione e partecipazione attiva delle parti interessate, che sono progettate per integrare le loro conoscenze, idee e risorse (Torfing e Triantafillou 2013a).

Questo movimento enfatizza alcune caratteristiche del settore pubblico ignorate dal NPM, ma essenziali per creare un ambiente di fiducia e legittimità delle istituzioni pubbliche, nei confronti dei cittadini. L'obiettivo deve riguardare il bene comune, non solo l'efficienza, l'efficacia o la reattività nell'implementazione di un dato programma; inoltre, sottolinea l'importanza della creazione di processi governativi che facilitano la generazione di accordi tra stakeholder, coinvolgendo il pubblico, il mercato privato e i settori no-profit, in cui il ruolo del governo non è semplicemente quello di regolamentare e distribuire i servizi pubblici, ma di fungere da catalizzatore per investire stakeholder privati e no profit nella proprietà condivisa del bene pubblico (Bao et al. 2013). Ecco quindi che nel corso degli anni vanno a configurarsi nuovi approcci di management pubblico (Figura 3).



Fonte: elaborazione da (Sancino 2010)

La NPG riunisce attori pubblici e privati in un dialogo continuo per mobilitare risorse private, energia e idee nella co-produzione e migliorare il contributo e la legittimità dell'output. In fondo a questa nuova tendenza partecipativa abbiamo la nozione di cittadinanza attiva, che enfatizza il concorso dei diritti e degli obblighi dei cittadini, soppiantando la tradizionale concezione passiva del cittadino, individuo portatore di diritti legali.

L'operato del management viene sempre di più valutato, più che sulla performance, sulla capacità di soddisfare gli stakeholder, sul livello di accountability realizzato, sul rispetto delle carte dei servizi, sull'etica e sul livello della qualità della vita.

Il modello innovativo della New Public Governance è caratterizzato da 3 fattori principali (Sancino 2010):

1. Stakeholder mapping
2. Accountability
3. Network di pubblico interesse

Di seguito verranno presentati alcuni aspetti relativi alla gestione del terzo settore all'interno del gruppo pubblico, indirizzando poi il focus sullo sviluppo della rete e delle nuove leve di controllo e responsabilità nella governance dell'Ente locale.

3.1 Nuovi attori della partecipazione pubblica

Il governo della Pubblica Amministrazione non avviene esclusivamente tramite il lavoro degli assessorati e della struttura organizzativa dei Comuni, ma anche attraverso altre organizzazioni, come gli enti strumentali, le associazioni, le società partecipate etc. All'interno della rete di organizzazioni, strutture, valori, norme e modelli comportamentali, tutti svolgono un ruolo (Kickert 1997).

L'impostazione di un buon modello di governance locale deve basarsi innanzitutto sull'individuazione precisa di tali soggetti e della loro sfera di competenza. Gli attori che si muovono all'interno del settore sono portatori anche di interessi diversi.

E' utile, quindi, suddividere tali attori in funzione del grado di dipendenza dell'Ente locale (Torfing 2019):

1. Attori sovra-ordinati ai comuni, costituiti da Enti pubblici territoriali che operano su una comunità più ampia rispetto a quella dei comuni, come le Regioni, lo Stato o la Comunità Europea;

2. Attori indipendenti dai comuni, che risentono solo in via mediata dell'influenza delle autorità comunali. Si fa riferimento ai gruppi finanziari, alle piccole associazioni di volontariato, alle Università, Aziende Sanitarie, Camere di Commercio, Organizzazioni Sindacali, Ordini Professionali, aziende del settore no-profit, associazioni di quartiere etc.;
3. Attori controllabili direttamente o indirettamente dai comuni, delegati dall'Ente all'esercizio di alcune funzioni pubbliche, necessarie al soddisfacimento dei bisogni della società.

Nell'articolata governance degli enti locali possiamo individuare tre settori a cui corrispondono strumenti, procedure e logiche di funzionamento diversi (Fred 2019): a) la governance interna, ossia l'insieme degli strumenti e metodologie contabili ed organizzative per la gestione della struttura amministrativa, ossia tutti gli elementi che garantiscono lo svolgimento del processo di pianificazione programmazione e controllo della gestione aziendale; b) la governance esterna, cioè l'insieme di strumenti che permettono di ottimizzare lo svolgimento dei servizi pubblici già esternalizzati e valutare l'opportunità di outsourcing di nuove funzioni degli enti locali e regolamentarne i rapporti; c) la governance inter-istituzionale, ossia tutte le procedure e gli strumenti che consentono l'integrazione operativa e strategica di soggetti istituzionali che operano sulla stessa comunità (Ministeri, Regioni, Comuni, Agenzie sul territorio dei ministeri etc.) (D'Aries 2007).

La capacità dell'Ente locale di pianificare e controllare strategicamente rispetto ai tre livelli è essenziale per contribuire a una buona governance pubblica.

I modelli di Governance che l'Ente locale può adottare per svolgere le funzioni di indirizzo e controllo dei servizi esternalizzati sono riconducibili sostanzialmente a tre (Di Russo 2011):

1. Modello tradizionale. Esso richiama ruoli, compiti e funzioni relative a strutture già esistenti e competenti nelle diverse aree di attività in cui opera ogni azienda controllata. Si tratta di settori/unità organizzative interne all'Ente, riqualficate, all'interno delle quali veniva gestito il servizio prima della sua esternalizzazione. Questo modello appare opportuno qualora l'ente decida di lasciare massima autonomia alle aziende rispetto agli organi politici, anche se, in realtà, comporta in genere difficoltà di coordinamento a causa dell'interposizione di ulteriori livelli decisionali tra la direzione politico-strategica dell'ente e quella delle aziende del gruppo. Il principale ostacolo, infatti, deriva dalla mancanza di informazioni: l'unità controllo di gestione ha difficoltà a ricavare dati utili e significativi per l'esercizio della propria funzione; li ricava ricorrendo alle diverse unità operative competenti oppure alle stesse società partecipate.

Il modello tradizionale conserva in capo all'Ente le funzioni di controllo formale dei documenti di bilancio e determina una divisione tra controllo politico-istituzionale e controllo formale/operativo. Questo aumenta il rischio di pregiudicare l'unitarietà di visione su aspetti contrattuali e istituzionali e di creare cortocircuiti nei flussi informativi.

Generalmente l'unità interna alla direzione finanziaria cura gli aspetti di natura propriamente contabili legati agli atti specificamente riferiti alle società partecipate, oppure gli aspetti legati alla funzione di proprietà. Le competenze decisionali, invece, fanno capo all'assessore competente (Di Russo 2011).

2. Modello dipartimentale/specialistico. In questo caso viene costituita all'interno dell'ente locale una unità organizzativa, unità di controllo partecipazioni, preposta a mantenere contatti stabili con le aziende che gestiscono i servizi esternalizzati, con il vantaggio di porsi come principale referente tecnico rispetto ai flussi informativi tra Ente e società. Si pone l'alternativa di collocare l'unità di controllo delle partecipate come autonoma unità in staff alla Direzione generale o come unità organizzativa in seno alla funzione generale di Controllo: dipende dalle dimensioni dell'ente e dall'impostazione che si vuole attribuire al sistema di governance.
3. Modello Holding. La gestione delle partecipazioni, delle relazioni istituzionali e di indirizzo viene affidata ad una società esterna, di cui l'ente è azionista unico. Si tratta di una azienda Holding di

natura finanziaria che partecipa e governa tutte le aziende del gruppo. Quest'ultimo modello ha il vantaggio di portare elevata specializzazione nella gestione dei rapporti societari, istituzionali e delle funzioni di controllo dell'Ente, che, assicurando il coordinamento e il governo con questa unica azienda, persegue il coordinamento dell'intero gruppo pubblico. All'ente resta la gestione delle relazioni contrattuali e di regolazione del servizio. Esso viene adottato soprattutto quando si forma una direzione del gruppo locale accentrata e favorevole alla creazione di sinergie, di economie di scala e di comunicazione. Il modello è però difficilmente praticabile, a meno che i soggetti gestori di servizi pubblici siano partecipati da numerosi Comuni, appartenenti ad un'area vasta, con piccole quote di partecipazione (ecco perché spesso il modello viene adottato da Enti di maggiori dimensioni, mentre gli Enti di minori dimensioni optano per il modello tradizionale). Tale soluzione, però, può comportare un aumento dei costi burocratici (compensi CDA, assetto amministrativo, contabile e finanziario etc.) e richiede un'attenta valutazione sulla sostenibilità finanziaria e patrimoniale del progetto (Di Russo 2010).

L'analisi dei fabbisogni informativi e di accountability, hanno portato alla individuazione di almeno due macro livelli di governo e controllo: uno istituzionale, politico e di indirizzo, legato alla funzione di socio azionista; l'altro contrattuale operativo e di controllo, derivante dalla funzione di committenza (D'Aries 2007). Il primo livello di governo è solitamente risolto attraverso l'approvazione dello statuto delle società e la nomina degli amministratori e dei propri rappresentanti negli organi di governo. Il secondo livello è demandato alle strutture operative dell'ente, responsabili della funzione di controllo e verifica delle condizioni contrattuali. Il più delle volte tra questi due livelli si inserisce un'area grigia di relazioni informali (tra sindaco, assessori e vertici societari) poiché manca una funzione di carattere e di sviluppo manageriale finalizzata alla programmazione e gestione del rapporto con le partecipate, che dia visibilità della presenza della proprietà lungo le linee definite dalla propria mission. Questa funzione solitamente è svolta all'interno della società dal C.d.A e dai consiglieri di nomina pubblica. Per questi ultimi, infatti, si pone un problema di conciliabilità di interessi pubblici e privati. Alcuni autori (Persiani 2003) hanno inteso colmare questo vuoto con l'inserimento di un comitato di tecnici, aventi il compito di svolgere la cosiddetta funzione manageriale, intesa come attuazione delle direttive politiche e coordinamento delle attività delle varie organizzazioni dell'ente, al fine di offrire agli amministratori stessi un quadro di riferimento definito. Poiché le amministrazioni pubbliche possono partecipare solamente a società costituite in forma di S.p.A o S.r.l, anche consortili, o in forma cooperativa è necessario fare attenzione anche ai processi di governance e ai soggetti a cui questo viene affidato direttamente o indirettamente (Campra, Secinaro, e Brescia 2019).

Le amministrazioni pubbliche non possono direttamente o indirettamente costituire, acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (D.lgs. n. 175 del 2016 (società pubbliche) 2016).

Nel Gruppo "Amministrazione Pubblica" rientrano Organismi strumentali, Enti strumentali controllati e partecipati, Società ed altri enti controllati e partecipati (Serlenga 2020).

- Gli Organismi strumentali sono delle articolazioni organizzative della holding già comprese nel rendiconto consolidato della capogruppo. Vi rientrano gli organismi che, sebbene dotati di autonomia contabile, sono privi di autonomia giuridica (come Il Consiglio Regionale del Piemonte);
- Gli enti strumentali controllati, sia pubblici che privati, sono detenuti dalla capogruppo mediante il possesso di partecipazioni di controllo, ossia, la capogruppo esercita o possiede la maggioranza dei diritti di voto nelle assemblee degli organi decisionali. In questi termini si parla di controllo

di diritto. Se la capogruppo ha il potere di nominare o rimuovere la maggioranza e i componenti degli organi decisionali, si parla di controllo di fatto;

- Gli enti controllati, sia pubblici che privati, nei cui confronti la capogruppo esercita influenza dominante in virtù di clausole statutarie o vincoli contrattuali. L'influenza dominante si manifesta attraverso clausole che incidono significativamente sulla gestione dell'ente controllato (l'attività è prevalente se l'ente controllato ha conseguito nell'anno precedente ricavi e proventi riconducibili alla holding superiori all'80% dei ricavi complessivi. In questo caso si parla di controllo contrattuale);
- Gli enti strumentali, sia pubblici che privati, sono controllati se la capogruppo ha l'obbligo di ripianare i disavanzi nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla quota di partecipazione (condizione di obbligo/beneficio); mentre sono solamente partecipati se la capogruppo non ha i requisiti per il controllo;
- Le società partecipate, di diritto privato, nei cui confronti la capogruppo ha una partecipazione ma non ha i requisiti del controllo, limitatamente alle società a totale partecipazione pubblica o affidatarie dirette di servizi pubblici, indipendentemente dalla quota di partecipazione.

Risulta pertanto evidente come l'introduzione dei nuovi attori porti a una visione complessa della realtà in cui la partecipazione del cittadino deve fare i conti con nuove esigenze di insieme spesso legate a una visione di governance che, articolata in più livelli, viene compromessa da una progressiva mancanza di reale controllo sulle scelte o che in un'ottica di mercato viene demandata a ciascun soggetto secondario nella ricerca di una maggiore efficienza ed efficacia di risultato (Dempsey, Burton, e Selin 2020; Karré 2020; Thomasson 2019; Walsh 1989).

4 Conclusioni e nuove definizioni

Nella governance pubblica, l'interazione con l'ambiente sociopolitico gioca un ruolo importante. L'approccio della New Public Governance contribuisce all'evoluzione del processo di aziendalizzazione, verso la creazione di un network di attori specializzati e interdipendenti. Viene, quindi, avviata una fase di redistribuzione delle competenze pubbliche tra i vari livelli di governo, con un maggior decentramento a favore degli enti locali, cercando di costituire una rete tra tutti gli istituti comprese le organizzazioni del terzo settore, indirizzandole verso una visione comune e condivisa di interesse pubblico. La gestione del network viene realizzata principalmente mediante attività di outsourcing e gestione delle partecipate a controllo pubblico. Il fenomeno dell'esternalizzazione viene introdotto con l'art. 29 della L. 448/2001¹: gli enti locali hanno la possibilità di esternalizzare i servizi, attraverso la costituzione di società di capitali pubbliche o la costituzione di enti del terzo settore. Con questo meccanismo l'ente locale provvede a definire un quadro di regole chiare, lasciando a enti di diritto privato la gestione dei servizi specifici e garantendo trasparenza e tutela verso gli utenti. Il fenomeno di outsourcing implica una modifica nelle logiche e nelle relazioni di tipo organizzativo (D'Aries 2007): si passa da una struttura prevalentemente verticale e gerarchica ad una cosiddetta rete, in cui gli attori sono in stretta relazione e cooperazione e le azioni coordinate.

In questo ambito sorge la necessità, per l'ente, di individuare nuovi *strumenti di controllo*, con l'obiettivo di guidare l'ente al perseguimento dei fini istituzionali, garantendo una gestione efficiente, economica dei servizi pubblici, senza tralasciare la qualità che il cittadino deve percepire (Padovani 2005). Il processo di monitoraggio riguarda sia l'assetto generale del Gruppo, sia gli assetti giuridici, ossia le regole societarie, da adeguare alle esigenze e all'ottica del Gruppo.

¹ Legge 28 dicembre 2001, n. 448. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Finanziaria 2002) (G.U. n. 301 del 29 dicembre 2001, s.o. 285)

La diffusione di numerosi organismi con propria personalità giuridica modifica non solo l'organizzazione, ma anche la *governance* nel processo delega nell'erogazione del servizio specifico e nell'attivazione di linee di coordinamento, indirizzo e controllo, fino al raggiungimento di obiettivi simultanei di efficienza, efficacia ed economicità del Gruppo (Campra, Secinaro, e Brescia 2019), resi possibili grazie alla specializzazione dell'attività delle partecipate.

Le reti organizzative sono basate su interdipendenza, collaborazione e fiducia e si concentrano sul miglioramento dei processi partecipativi e dei risultati nell'elaborazione delle politiche pubbliche e dei servizi pubblici alla luce delle crescenti aspettative e richieste e della crescente complessità e frammentazione (Torfing e Triantafillou 2013b).

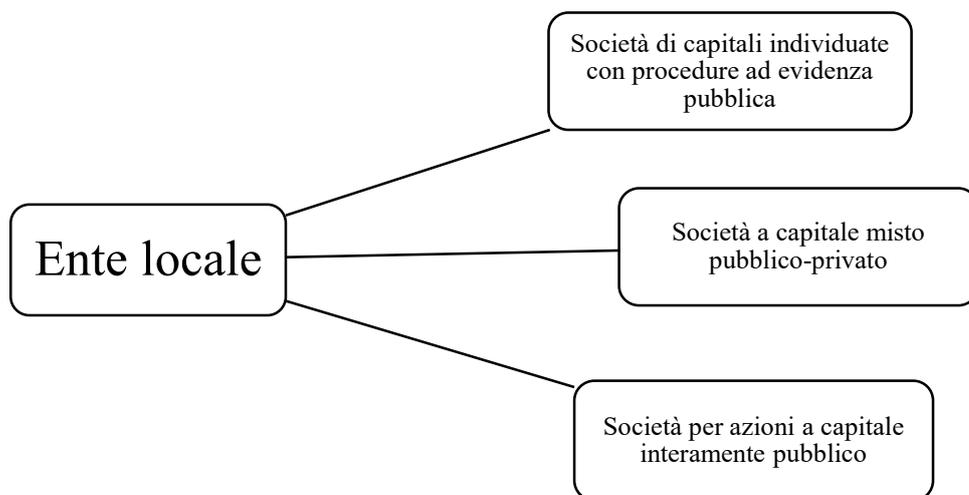
Nello specifico, esistono varie forme di gestione del network pubblico, a cui corrispondono diverse leve di controllo.

Innanzitutto l'ente locale può adottare il modello tradizionale, il quale prevede la gestione diretta del servizio in capo all'ente stesso, ossia l'ordinaria erogazione del servizio all'esterno, con proprio personale (Bonura 2017). Esso viene usato soprattutto qualora l'attività sia priva di rilevanza economica, in termini di caratteristiche del servizio e soluzione organizzativa che l'ente sceglie di darsi.

In tema di affidamento dei servizi, invece, il riferimento è relativo alla disciplina europea, in ambito di appalti e concessioni, recepita nel nuovo Codice dei Contratti pubblici e ripresa nel TU sulle società partecipate (Massari 2016).

In particolare, le modalità di affidamento dei servizi pubblici sono le seguenti.

Figura 1 – Le 3 possibili forme di gestione dei servizi pubblici locali



Fonte: Elaborazione propria

Il primo modello consiste nell'*affidamento diretto* del servizio all'esterno, esclusivamente mediante gara ad evidenza pubblica.

Il modello di gestione associata pubblico-privato è dato dalle cosiddette società miste. Attraverso questo modello l'ente diventa parte integrante della società, diventando finanziatore interno. Questo è lo strumento che meglio consente il raggiungimento delle finalità pubblica, attraverso l'utilizzo dell'efficienza gestionale tipica del settore privato. In questo caso il socio privato viene scelto mediante l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica (Cui et al. 2018).

La facoltà di costituire società a capitale interamente pubblico diventa l'unico utilizzabile dagli enti locali per la gestione dei servizi privi di rilevanza economica, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio. Questo modello consente agli enti locali l'affidamento in house dei servizi, ossia l'affidamento diretto, ossia senza gara. In questo caso l'ente detiene la partecipazione

per intero e il controllo sostanziale della società. L'Ente, quindi, ha le stesse leve di controllo applicate al proprio interno. A fronte di questa maggiore capacità di controllo l'Ente è assicurato dall'erogare il servizio nelle condizioni qualitative programmate (Klijn e Koppenjan 2016). Il modello della società a capitale interamente pubblico viene utilizzato soprattutto qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, per la gestione delle reti, per l'affidamento o per conferimento in proprietà delle stesse reti, impianti o altre dotazioni patrimoniali, a condizione che gli enti pubblici totalitari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente; per la gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica e anche privi di essa (Ordinamento istituzionale - Servizi e interventi pubblici locali 2019).

Sebbene esistano varie forme di gestione e di controllo, resta in ogni caso in capo all'Ente locale il ruolo di responsabile e garante ultimo verso il cittadino sulla qualità del servizio, ruolo sempre più complesso via via che la governance si spinge verso forme di outosourcing, nonché la funzione di regolazione e controllo nella definizione di tariffe, dei livelli qualitativi e quantitativi del servizio; al gestore del servizio, invece, resta la responsabilità delle scelte produttive e gestionali. Il rapporto di erogazione del servizio è tra il cittadino e la società che eroga il servizio stesso, tuttavia, a prescindere dall'assetto proprietario, è l'Ente che continua ad avere la responsabilità verso il cittadino e di garante della tutela del bisogno pubblico in termini di quantità e qualità dei servizi offerti. In questo caso il cittadino, tramite la cessione di risorse, richiede l'erogazione di servizi efficienti. I principali strumenti di controllo riguardano i contenuti dei contratti di servizio, il bilancio sociale, la carta dei servizi e gli strumenti di customer satisfaction (Rowley 1998).

Diverso è il caso in cui il servizio venga privatizzato, situazione in cui l'Ente rinuncia alla titolarità del servizio stesso e a qualsiasi forma di responsabilità, cui provvederà il mercato.

Con l'approccio della New Public Governance viene a delinearsi, quindi, un nuovo ruolo dell'Ente, più orientato a coordinare e gestire la rete in maniera strategica, compito tanto più complesso e strategico se si pensa che l'azione della pubblica amministrazione deve essere rivolta all'individuazione di modelli di governance indirizzati alla migliore combinazione tra livello quanti/qualitativo dei servizi erogati dalle aziende, sostenibilità sociale delle tariffe applicate e redditività delle aziende partecipate (W. J. Kickert, Klijn, e Koppenjan 1997). La NPG cerca di migliorare la negoziazione tra le autorità pubbliche a più livelli e favorire l'interazione tra gli stakeholder pubblici e privati attraverso la formazione di reti, partnership e contratti relazionali. Tra i soggetti privati di interesse pubblico rientrano anche le organizzazioni del terzo settore. L'obiettivo immediato di tale collaborazione trasversale è lo scambio e la condivisione di idee e risorse pubbliche e private, attraverso interazioni negoziate al fine di migliorare una governance efficace e democratica, facilitare l'apprendimento reciproco e creare sinergie per soluzioni nuove e innovative (Torfing e Triantafillou 2013b).

Da questo sistema di relazioni emerge la necessità di sistemi di programmazione, controllo e coordinamento adeguati, diversi da quelli tradizionali.

Le fonti di informazioni di rendicontazione devono tenere conto degli "indirizzi strategici posti dall'organo politico, il rispetto delle norme in materia di diritto societario e il rispetto di vincoli contrattuali" (D'Aries 2007).

Per rispondere a questa necessità ed esercitare la funzione di indirizzo strategico, oltre agli strumenti di definizione di standard minimi qualitativi e tariffe, i maggiori strumenti e leve di controllo riguardano le modalità di gestione, gli statuti e norme relative, gli assetti istituzionali, le nomine dei propri rappresentanti, l'approvazione di atti di indirizzo e piani strategici, la gestione delle gare di affidamento (Biancone, Secinaro, e Brescia 2016; Brinkerhoff e Crosby 2002; Guerrini et al. 2017).

Bibliografia:

- Adriano, E. A. Q. (2015). The natural person, legal entity or juridical person and juridical personality. *Penn St. JL & Int'l Aff.*, 4, 363.
- Airoldi, G., Brunetti, G., & Coda, V. (2005). *Corso di economia aziendale. Il mulino.*
- Amaduzzi, A. (1967). *L'azienda: nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni.* Unione Tipografico-Editrice Torinese.
- Anselmi, L. (1993). *Economicità e socialità nell'azienda pubblica.* In *Scritti in onore di Carlo Masini*, Egea, Milano.
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G. L., & Morgan, D. F. (2013). Beyond new public governance: A value-based global framework for performance management, governance, and leadership. *Administration & Society*, 45(4), 443-467.
- Biancone, P., Secinaro, S., & Brescia, V. (2016). Popular Report and Consolidated Financial Statements in Public Utilities. Different Tools to Inform the Citizens, a Long Journey of the Transparency. *International Journal of Business and Social Science*, 7(1).
- Bonura, H. (2017). *Le partecipazioni pubbliche.* La Riforma della Pubblica Amministrazione, Milano, Ed. Il Sole 24.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: what's the difference?. *Journal of management studies*, 39(1): 97-122.
- Brescia, V. (2019). *The popular financial reporting: new accounting tool for Italian municipalities.* Franco Angeli.
- Brinkerhoff, D. W., & Crosby, B. (2002). *Managing policy reform: Concepts and tools for decision-makers in developing and transitioning countries.* Kumarian Press.
- Brusa, Luigi. 2013. *Lezioni di economia aziendale.* G Giappichelli Editore.
- Campra, M., Secinaro, S., & Brescia, V. (2019). Network among Institutions: The Case of TORINO Model. *International Journal of Business and Management*, 14(4).
- Cui, C., Liu, Y., Hope, A., & Wang, J. (2018). Review of studies on the public-private partnerships (PPP) for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 36(5): 773-794.
- D'Alessio, L. (2008). *Le aziende pubbliche: management, programmazione, controllo.* Le aziende pubbliche, 1-503.
- D'Aries, C. (2007). *La Governance delle Società a Partecipazione Pubblica e il Processo di Esternalizzazione dei Servizi Pubblici Locali.* Scuola di Alta Formazione, I Quaderni.
- Dempsey, N., Burton, M., & Selin, J. (2020). In-House, Contracted Out... or Something Else? Parks and Road Management in England. *Marketization in Local Government*, Springer, 101-116.
- Di Russo, D. (2010). *Le società partecipate tra diritto pubblico e privato. Modelli di Governance delle società partecipate pubbliche.* <https://www.promopa.it/images/stories/pescara/RUSSO.pdf>.
- Di Russo, D. (2011). *Governance dell'Ente sulle proprie partecipate: vari modelli organizzativi.* Self - Servizi e Corsi di Formazione per Enti Locali e Pubblica Amministrazione. <https://www.self-entilocali.it/2011/05/31/governance-dell%e2%80%99ente-sulle-proprie-partecipate-vari-modelli-organizzativi/> (4 maggio 2020).
- D.lgs. n. 175 del 2016 (società pubbliche). http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2016_0175.htm (29 aprile 2020).
- Ferrero, G. (1986). *Istituzioni di economia d'azienda*, Torino: Giuffrè.
- Ferrero, G. (1987). *Impresa e Management*, Milano: Giuffrè.

- Ferris, J. M., & Graddy, E. (1994). Organizational choices for public service supply. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 126–141.
- Fred, M. (2019). Local government projectification in practice—a multiple institutional logic perspective. *Local Government Studies*, 1-20.
- Giannessi, E. (1961). Interpretazione del concetto di azienda pubblica: Edizione riveduta e ampliata dello scritto inserito nei " Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di Gino Zappa". Colombo Cursi.
- Guerrini, A., Carvalho, P., Romano, G., Marques, R. C., & Leardini, C. (2017). Assessing efficiency drivers in municipal solid waste collection services through a non-parametric method. *Journal of cleaner production*, 147, 431-441.
- Ishizawa, S. (1991). Increasing returns, public inputs and transformation curves. *Canadian Journal of Economics*, 144-160.
- Karré, P. M. (2020). Hybrid organisations: between state and market. In *Handbook on Hybrid Organisations*. Edward Elgar Publishing.
- Kickert, W. J. (1997). Public governance in The Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public administration*, 75(4), 731-752.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public–private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36(6), 455-462.
- Shleifer, A., La Porta, R., & Lopez-De-Silanes, F. (1999). Corporate ownership around the world. *Journal of Finance*, 54(2), 471-517.
- Macpherson, M. (2001). Performance measurement in not-for-profit and public-sector organisations. *Measuring business excellence*.
- Masini, C. (1988). *Lavoro e risparmio: economia d'azienda: estratto ad uso degli studenti della Facoltà di Economia e Commercio*. UTET libreria.
- Massari, A. (2016). *Guida al nuovo Codice dei contratti pubblici. Le novità del D. lgs. 18 aprile 2016 (No. 50)*. Maggioli Editore.
- Murray, M. A. (1975). Comparing public and private management: An exploratory essay. *Public Administration Review*, 364-371.
- Orlandini, P. (2016). *L'economia aziendale oggi (Vol. 5)*. G Giappichelli Editore.
- Orlandini, P. (2005). *Principi di economia aziendale per il settore pubblico*. Giappichelli.
- Ordinamento istituzionale - Servizi e interventi pubblici locali (2019). Altalex. <https://www.altalex.com/documents/news/2014/11/06/ordinamento-istituzionale-servizi-e-interventi-pubblici-locali> (22 maggio 2019).
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? . *Public Management Review* 8(3): 377–387.
- Padovani, E. (2004). *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing: il controllo dell'efficacia (Vol. 367)*. FrancoAngeli.
- Persiani, N. (2003). *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*. Milano: Franco Angeli.
- Puddu, L., Indelicato, A., Pollifroni, M., Rainero, C., Secinaro, S., Sorano, E., & Tradori, V. (2014). *Appunti di «Ragioneria pubblica applicata»*. Torino: Celid.
- Puddu, L. (2005a). *Lezioni di ragioneria pubblica*. Milano: Giuffrè.
- Puddu, L. (2005b). *Lezioni di ragioneria pubblica*. Giuffrè. <https://books.google.it/books?id=BHCHAAAACAAJ>.

Puddu, L., Biancone, P., Rainero, C., & Secinaro, S. (2018). *Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche*. Milano: Giuffrè.

Rowley, J. (1998). Quality measurement in the public sector: Some perspectives from the service quality literature. *Total Quality Management*, 9(2-3), 321-333.

Sancino, A. (2010). L'attuazione del paradigma della public governance negli enti locali: implicazioni per il management. *Economia Aziendale Online*, 1(1), 49-58.

Serlenga, E. (2020). *Società a partecipazione pubblica*. Key Editore.

Smith, P., & Mayston, D. (1987). Measuring efficiency in the public sector. *Omega*, 15(3), 181-189.

Solimene, L. (2002). Servizio universale, liberalizzazione dei mercati e regolamentazione dei servizi di pubblica utilità. *Economia pubblica*.

Statistiche Istat (2019). <http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it/Index.aspx?lang=it> (8 marzo 2020).

Thomasson, A. (2019). The Importance of the Owner Relationship in Shaping Hybrid Organizations. In *Managing Hybrid Organizations* (pp. 129-155). Palgrave Macmillan, Cham.

Torring, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21(1), 1-11.

Torring, J., & Triantafyllou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25.

Torring, Vining, A. R., & Weimer, D. L. (1990). Government supply and government production failure: A framework based on contestability. *Journal of Public Policy*, 10(1), 1-22.

Walsh, K. (1989). Competition and service in local government. In *The future of local government* (pp. 30-54). Palgrave Macmillan, London.

Wollmann, H. (2014). Public services in European countries. Between public/municipal and private sector provision—And reverse. *Fiscal austerity and innovation in local governance in Europe*, 49-76.

Wollmann, H., & Marcou, G. (Eds.). (2010). *The provision of public services in Europe: Between state, local government and market*. Edward Elgar Publishing.

Wood, D. J., & Jones, R. E. (1995). Stakeholder mismatching: A theoretical problem in empirical research on corporate social performance. *The International Journal of Organizational Analysis*.

Zappa, G. (1937). *Il reddito di impresa--Scritture doppie, conti e bilanci di aziende commerciali*, (The enterprise income—double entry, accounts and balance sheets of commercial firms), Milan: A. Giuffrè (3rd printing of 2nd edition 1950).

Zeitlin, M. (1974). Corporate ownership and control: The large corporation and the capitalist class. *American journal of Sociology*, 79(5), 1073-1119.