

STUDI E RICERCHE DI ECONOMIA AZIENDALE

SEZIONE II
AZIENDE PUBBLICHE E MANAGEMENT

2

Direttore

Rosa Alba MIRAGLIA
Università degli Studi di Catania

Codirettori

Elio BORGONOVÌ
Università commerciale Luigi Bocconi

Luciano D'AMICO
Università degli Studi di Teramo

Luciano MARCHI
Università di Pisa

Comitato editoriale

Paolo COLLINI
Università degli Studi di Trento

Riccardo MUSSARI
Università degli Studi di Siena

Massimo SARGIACOMO
Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Comitato scientifico

Luca ANSELMÌ
Università di Pisa

Elio BORGONOVÌ
Università commerciale Luigi Bocconi

Eleonora CARDILLO
Università degli Studi di Catania

Lidia D'ALESSIO
Università degli Studi Roma Tre

Lucia GIOVANELLI
Università degli Studi di Sassari

Davide MAGGI
Università degli Studi del Piemonte
Orientale "Amedeo Avogadro"

Aldo PAVAN
Università degli Studi di Cagliari

Luisa PULEJO
Università degli Studi di Messina

Davide RIZZOTTI
Università degli Studi di Catania

Barbara SIBILIO
Università degli Studi di Firenze

Comitato scientifico internazionale

Geert BOUCKAERT
Katholieke Universiteit KU Leuven

Robert FOUCHET
University of Aix Marseille

Hiroko KUDO
University of Chuo di Tokyo

Irvine LAPSLEY
The University of Edinburgh

William RIVENBARK
University of North Carolina at Chapel Hill

Stephen WALKER
The University of Edinburgh UK

STUDI E RICERCHE DI ECONOMIA AZIENDALE

SEZIONE II AZIENDE PUBBLICHE E MANAGEMENT



La collana “Studi e Ricerche di Economia Aziendale” intende promuovere lo studio e la ricerca scientifica nell’ambito delle discipline economico-aziendali. Essa accoglie al suo interno, dopo attento processo di selezione e referaggio, monografie e volumi collettanei volti allo studio e all’analisi dell’azienda nelle sue complesse e poliedriche sfaccettature e dinamiche socio-economiche, aventi ad oggetto sia ricerche teoriche che indagini empiriche. Le opere pubblicate devono avere alto valore scientifico e possono essere redatte anche in lingua inglese al fine di facilitarne la diffusione internazionale. Pertanto non possono essere accettati lavori didattici o divulgativi.

Il Direttore, i Codirettori e il Comitato Editoriale sono garanti della qualità scientifica dei volumi pubblicati nonché della trasparenza e della corretta applicazione del processo di referaggio. I membri del comitato scientifico realizzano il processo di referaggio sulla base delle loro specifiche competenze.

Si è voluto attribuire alla collana una peculiare connotazione articolandola in Sezioni che pur nella loro specificità vengono ricondotte, secondo un’ottica di integrazione e correlazione, allo studio dell’economia aziendale. Le Sezioni sono:

- a) “Impresa e Management”;
- b) “Aziende pubbliche e Management”;
- c) “Studi storici di Ragioneria e di Economia aziendale”.

La Sezione “Aziende pubbliche e Management” accoglie volumi che hanno per oggetto il contesto istituzionale ed organizzativo delle aziende e delle amministrazioni pubbliche ed altresì delle aziende con finalità sociali quali le aziende non profit e le istituzioni culturali. Gli scritti accolti in questa Sezione affrontano tematiche inerenti a: l’analisi di sistemi di rilevazione, misurazione e controllo, i processi di cambiamento della governance pubblica, la performance, la valutazione della dirigenza e lo sviluppo delle capacità manageriali. Gli studi inoltre possono riguardare l’accountability pubblica e la rendicontazione socio-ambientale, nonché i processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche, includendo in tale ambito il tema della comparazione tra contesti manageriali pubblici e privati, sia nazionali sia internazionali.

Alberto Ezza

**Le pratiche manageriali
delle aziende sanitarie italiane**

Un modello per la valutazione





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXX
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-3813-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2020

Ai miei genitori

- 11 *Introduzione*
- 17 **Capitolo I**
Gli studi sulle pubbliche amministrazioni nella storia: dalla burocrazia alla public governance
1.1. La genesi degli studi sulle pubbliche amministrazioni, 17 – 1.2. Il paradigma tradizionale della Public administration: il predominio della burocrazia, 21 – 1.2.1. *La Public administration negli USA*, 22 – 1.2.2. *Il contributo europeo: il modello burocratico weberiano*, 25 – 1.3. L'avvento del paradigma neomanageriale nel settore pubblico. Il New Public Management, 31 – 1.3.1. *La riforma neomanageriale in Italia*, 40 – 1.4. L'era post New Public Management: le prospettive alternative, 50 – 1.4.1. *La Public Governance*, 52 – 1.4.2. Il Neo-Weberian State, 57, – Bibliografia, 60.
- 67 **Capitolo II**
La valutazione della qualità delle pratiche manageriali
2.1. Introduzione: la teoria manageriale e il settore pubblico, 67 – 2.2. Lo sviluppo del pensiero manageriale moderno, 69 – 2.2.1. *Scientific management*, 70 – 2.2.2. *La "Social person era"*, 75 – 2.2.3. *L'era moderna*, 78 – 2.3. Il ruolo di buone pratiche manageriali nella ricerca di migliori performance, 87 – 2.4. Management matter nel settore pubblico?, 97 – Bibliografia, 105
- 113 **Capitolo III**
Il sistema sanitario italiano: dalle mutue alle aziende sanitarie
3.1. Introduzione, 113 – 3.2. La sanità italiana nell'era dell'assistenza benefica, 118 – 3.2.1. *La sanità nel Regno d'Italia e la nascita del modello mutualistico (1861-1946)*, 118 – 3.2.2. *La sanità nell'avvio dell'era repubblicana (1946-1978)*, 121 – 3.3. Il Sistema Sanitario Nazionale: la sanità universale italiana 124 – 3.4. Le riforme degli anni Novanta: l'aziendalizzazione del Sistema Sanitario Italiano, 129 – 3.4.1. *L'aziendalizzazione del SSN italiano. Le riforme del 1992 e del 1993*, 130 – 3.4.2. *Il completamento della riforma ad opera del D.lgs. 229/1999*, 136 – 3.4.3. I cambiamenti più recenti, 143 – 3.5. Il modello manageriale delle aziende sanitarie italiane, 145 – 3.6. Alcune considerazioni conclusive, 157 – Bibliografia, 160

165 **Capitolo IV**

Le pratiche manageriali delle aziende sanitarie pubbliche

4.1. Introduzione, 165 – 4.2. La scelta delle pratiche manageriali da osservare, 171 – 4.3. La definizione della metodologia d'indagine, 178 – 4.4. La prima applicazione sperimentale, 182 – 4.4.1. *La scelta del contesto di indagine*, 182 – 4.4.2. *Il sistema sanitario sardo*, 184 – 4.4.3. *Le evidenze emerse durante la sperimentazione*, 188 – 4.5. La versione finale della metodologia di calcolo, 192 – 4.5.1. *Il questionario finale*, 198 – 4.6. Considerazioni finali, 208 – Bibliografia, 214

Introduzione

Ad oltre trent'anni dall'avvio della rivoluzione neomanageriale che ha cambiato nel profondo la struttura del settore pubblico, sembra ormai possibile affermare che la transizione dal modello burocratico ad uno di ispirazione manageriale sia una realtà consolidata. L'avvento del *New Public Management*, fenomeno da considerarsi globale pur consapevoli delle specificità riscontrate nei singoli contesti nazionali, ha mutato dal profondo l'organizzazione e la gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. La visione neomanageriale ha promosso l'adozione di principi e strumenti che hanno affiancato ai tradizionali obiettivi di legittimazione e rispetto della legalità quelli legati alla razionalità nell'uso delle risorse, al presidio dei risultati e all'economicità della gestione.

La nascita e la diffusione del *New Public Management* in Europa, Australia e Nuova Zelanda, delle politiche reaganiane e del *Reinventing Government* negli Stati Uniti sono state connesse al diffuso sentimento di insoddisfazione promanante dai cittadini. Nei Paesi più industrializzati, infatti, è emersa con forza la sfiducia nei confronti del settore pubblico, considerato incapace di soddisfare le esigenze dei cittadini e di raggiungere un adeguato equilibrio fra costo e qualità/quantità dei servizi erogati.

I processi di aziendalizzazione avviati in quegli anni, pertanto, hanno risposto all'obiettivo di fondo di ricercare un maggiore consenso fra i cittadini attraverso un complessivo miglioramento dei risultati ottenuti dal settore pubblico. In altre parole, con l'adozione di logiche e strumenti derivati dai modelli manageriali in uso nelle realtà "private", il settore pubblico era potenzialmente in grado di ottenere un miglioramento delle *performance* sia in termini di migliore qualità e quantità dei servizi erogati sia in termini di sostenibilità economico-finanziaria.

La transizione del settore pubblico italiano al *New Public Management*, pur iniziata in ritardo rispetto ad altri Paesi, è in linea con l'esperienza internazionale, sebbene la spinta al cambiamento sia pervenuta dalla necessità indefettibile di garantire stabilità alla finanza pubblica e ridurre la spesa pubblica ormai fuori controllo all'inizio degli anni No-

vanta. Non stupisce, in tal senso, che l'attenzione del Legislatore si rivolse ai settori ove si concentrava il livello più elevato della spesa pubblica. Si pensi alle riforme degli Enti Locali, alla riforma del settore delle partecipate pubbliche e dell'organizzazione del funzionamento dello Stato. Il settore sanitario fu, a sua volta, oggetto di un ampio e profondo intervento di riforma. Dal 1992, anno di approvazione del D.lgs. 502, prese avvio un percorso rivoluzionario che impose la transizione da un modello di gestione di matrice politico-burocratica ad uno di chiara ispirazione neomanageriale. L'introduzione di un modello di gestione ispirato dalla letteratura di *management* "privato" ha rappresentato la via per garantire al sistema pubblico maggiore sostenibilità, migliori *performance* quali/quantitative, superiore trasparenza ed *accountability*. Si rinviene, pertanto, una forte fiducia nella capacità effettiva del "buon" *management* e delle "buone" pratiche manageriali di incidere positivamente sulle *performance* di un'organizzazione pubblica.

Nella letteratura manageriale solo di recente il legame *management-performance* è stato oggetto di indagini ampie e rigorose. Tale apparente ritardo è però riconducibile all'impostazione tradizionale degli studi di *management*. Fin dal principio, infatti, le teorie manageriali miravano ad individuare un modello "migliore" dei precedenti, cioè capace di migliorare i risultati dell'azienda in termini di efficienza, efficacia e produttività. La relazione diretta e positiva fra qualità del modello manageriale e livello di *performance* era considerata un assunto di base. La più recente evoluzione della letteratura, invece, ha posto sotto indagine tale aspetto, ricercando al contempo una via per la corretta valutazione della qualità del *management* e l'analisi di una relazione fra questa e i livelli di risultato raggiunti.

In letteratura, tra i contributi più rilevanti identifichiamo quello fornito dal gruppo di ricerca guidato da Nicholas Bloom. Sviluppato per il settore manifatturiero con l'obiettivo di colmare uno dei principali *gap* presenti in letteratura – l'assenza di metodologie specificamente definite per una più oggettiva valutazione del *management* – è stato poi esteso e adattato a numerosi settori economici. Le diverse analisi proposte confermano le ipotesi di base. Esistono e sono misurabili marcate differenze nei modelli manageriali adottati dalle aziende di un medesimo settore (o di un medesimo contesto geografico) e a queste sono correlate differenze nelle *performance*. Emerge, cioè, l'esistenza di una

relazione positiva e diretta fra pratiche manageriali e risultati. Si possono pertanto, individuare due evidenze di importanza cruciale. In primo luogo, all'interno di contesti – territoriali o economici – omogenei possono convivere modelli di *management* piuttosto difformi. In secondo luogo, questa difformità nei livelli qualitativi delle pratiche di *management* adottate può rappresentare una delle cause del permanere di significativi differenziali di *performance* all'interno di paesi o settori economici.

I risultati di questi studi suggeriscono alcune riflessioni per il contesto pubblico. Le peculiarità del processo di aziendalizzazione, in particolare la direzione *top-down* e la leva normativa per il suo avvio e il suo sviluppo, hanno di fatto imposto un modello omogeneo. Tale omogeneità, pare ragionevole sostenerlo, avrebbe dovuto condurre ad una maggiore uniformità nei risultati delle aziende delle diverse aree del paese. L'osservazione della realtà e il permanere di una disomogeneità sembrano però negare tale conclusione. L'implementazione del modello manageriale, infatti, non è stata ugualmente efficace nei diversi settori e nelle diverse aree geografiche del nostro Paese a causa dell'attivazione di meccanismi passivo-adattivi verso i nuovi strumenti di gestione, meccanismi che ne hanno in larga parte frustrato l'efficacia.

Il lavoro esposto in questo volume estende alle Aziende Sanitarie Locali del Sistema Sanitario Nazionale italiano un modello di valutazione della qualità delle pratiche manageriali validato dalla letteratura. La sanità pubblica, infatti, non è stata ancora oggetto di analisi in tal senso e si ritiene che l'osservazione delle pratiche manageriali e della loro "bontà" presenti profili di interesse in un settore ove il modello manageriale riveste un ruolo centrale ed è adottato in modo esteso e diffuso. L'obiettivo di ricerca è perseguito attraverso la modifica e l'integrazione del *framework* teorico-metodologico proposto dal gruppo di ricerca coordinato da Nicholas Bloom, considerando le specificità gestionali, organizzative ed istituzionali delle Aziende Sanitarie Locali Italiane.

Nel tempo diversi studi hanno applicato sistemi di valutazione del *management* in numerosi settori, ma si riscontra una specifica lacuna con riferimento al settore pubblico ed in particolare alla sanità e al ruolo svolto dalle aziende territoriali. Gli studi a livello internazionale, infatti, si sono concentrati su un ampio novero di settori, ivi compreso quello sanitario. Ma, in linea con la dominante visione statunitense, l'atten-

zione è stata focalizzata sugli ospedali (erogatori di prestazioni) ignorando di fatto il ruolo dei soggetti che operano quali *terzi-pagatori*. Il presente contributo permette di colmare questo specifico *gap* attraverso la definizione di una metodologia di valutazione della qualità delle pratiche manageriali (e del *management* nel suo complesso) definita con riferimento all'attività delle Aziende Sanitarie Locali.

La possibilità di misurare e comparare la "bontà" delle pratiche adottate dalle Aziende Sanitarie Locali può fornire un supporto informativo per i decisori aziendali, regionali e nazionali. Potrebbe, infatti, condurre ad evidenziare le deficienze dei sistemi in atto e permettere azioni puntuali per il loro miglioramento. La scelta di focalizzare l'attenzione sulle Aziende Sanitarie Locali è connessa al ruolo strategico che queste rivestono nella garanzia del diritto alla salute riconosciuto ai cittadini italiani. In una parte rilevante delle Regioni italiane, infatti, queste svolgono non solo il ruolo centrale di terzo pagatore del sistema, ma spesso rappresentano il principale erogatore di servizi sanitari (ospedalieri, territoriali e di prevenzione).

La metodologia sviluppata – centro del lavoro – condurrà alla costruzione di un indicatore della qualità del *management* della singola azienda. Nello specifico, il calcolo dello *score* sarà il risultato della misurazione di 18 pratiche di *management* opportunamente selezionate a seguito dell'analisi della letteratura e dei principali atti normativi e regolamentari in materia.

Il lavoro è così organizzato. Il primo capitolo fornisce un inquadramento scientifico dottrinale del dibattito in tema di gestione del settore pubblico descrivendo i due principali "paradigmi" presenti nella lettera di *public management* (il paradigma "tradizionale" e il *New Public Management*) e proponendo anche le più recenti evoluzioni. Il secondo capitolo, dopo aver delineato l'evoluzione della scienza manageriale, si concentra sul contributo teorico fornito da Bloom *et al.* sulla valutazione della qualità delle pratiche manageriali e della loro influenza nei livelli di risultato raggiunti dalle imprese. Infine, si proporrà un contributo al filone teorico del *management matter* con specifico riferimento al settore pubblico e alle sue peculiarità. Il terzo capitolo focalizza, invece, l'evoluzione del sistema sanitario italiano descrivendo la transizione dal modello mutualistico a quello universale del 1978 per poi focalizzarsi sui processi di aziendalizzazione. Il capitolo si conclude con la sintetica descrizione del modello di *management* sviluppatosi nelle aziende sanitarie e delle sue principali caratteristiche e criticità

Nell'ultimo capitolo si descriverà la metodologia d'analisi per calcolare l'indicatore sintetico della qualità del *management* delle aziende sanitarie locali del Sistema Sanitario Italiano (SSN), misurato attraverso l'osservazione delle pratiche gestionali adottate. Saranno descritte nel dettaglio le aree del *management* osservate e le singole pratiche che le compongono e saranno sintetizzate altresì le ipotesi di fondo per ciascuna di esse. Al contempo, si illustreranno le scelte di metodo e gli strumenti sviluppati per garantire il calcolo dell'indicatore. Il modello, così sviluppato, sarà poi applicato in via sperimentale e a "fini diagnostici" all'interno del Sistema Sanitario Regionale della Regione Autonoma della Sardegna, per un primo test di affinamento. I risultati emersi saranno poi sottoposti ad analisi da un gruppo di studio composto da ricercatori e *professional* del sistema sanitario. Alla luce di tale confronto si procederà a definire la versione finale.

Alberto Ezza
Università degli Studi di Sassari
Settembre 2020

Gli studi sulle pubbliche amministrazioni nella storia: dalla burocrazia alla *public governance*

Lo studio delle pratiche manageriali adottate nelle aziende pubbliche rappresenta la naturale conseguenza del percorso evolutivo che ha condotto la pubblica amministrazione all'odierna configurazione. Tale cambiamento fu perseguito per migliorare efficienza, efficacia, qualità, equità e sostenibilità dell'attività del sistema pubblico.

La *ratio* che condusse i legislatori all'adozione delle riforme degli anni Ottanta e Novanta, le specificità affrontate durante le fasi di implementazione e applicazione e le criticità emerse possono essere comprese più efficacemente estendendo la prospettiva temporale e considerando la fase di neomanageriale come uno *step* del più ampio processo di evoluzione del *public management* nel Novecento.

1.1. La genesi degli studi sulle pubbliche amministrazioni

Gli esseri umani hanno da sempre sviluppato sistemi sociali¹ alla ricerca di mezzi sempre più sofisticati per soddisfare i loro bisogni attraverso l'esercizio di attività economica². Fra questi, un posto decisivo è

1. Le aziende rivestono un ruolo primario fra le organizzazioni sociali create dall'uomo per il soddisfacimento dei bisogni. La loro strumentalità non deve, però, indurre a considerare quest'ultimo come il fine primigenio dell'azienda. Come evidenzia Giannessi (1979), infatti, il soddisfacimento dei bisogni è caratteristica dell'individuo e non delle aziende. Le aziende nascono come "creature" dell'uomo ma "...non appena sono in grado di sviluppare una propria vita tendono verso un regime di autonomia e mirano al conseguimento di finalità che non coincidono più con quelle delle matrici da cui hanno tratto origine" (p. 29). Lo scopo dell'azienda è infatti "il conseguimento di un determinato equilibrio economico a valere nel tempo" Cfr. E. GIANNESI, *Appunti di economia aziendale*, Pacini, Pisa 1979.

2. Le organizzazioni sociali e le relazioni generate fra risorse e bisogni hanno assunto conformazioni piuttosto mutevoli nel corso dei secoli. Pur in luce di tale eterogeneità è possibile individuare un nesso, un elemento di comunanza nelle funzioni esercitate dall'individuo o dalle istituzioni da lui generate. In tal senso Ferraris Franceschi: "Visto nel trascorrere dei secoli, in

occupato dagli Stati, i quali hanno influenzato in modo determinante l'attività economica e sociale in numerosi campi dello sviluppo umano³. Le organizzazioni pubbliche presentano una storia parallela alla civiltà umana⁴, mentre l'emersione di un autonomo filone di studi focalizzato sulle pubbliche amministrazioni è un fenomeno più recente, il cui punto di partenza è convenzionalmente ricondotto alla pubblicazione *The Study of Administration* di Woodrow Wilson (1887)⁵. La visione "retrospettiva"⁶ che considera la *Public administration* "un'invenzione americana"⁷ deve però essere superata poiché è necessario in-

prospettiva storica, il complesso delle relazioni tra mezzi e bisogni che formano le linee portanti dell'attività di scelta ha subito un'evoluzione profonda e costante [...] Tuttavia, se qualcosa di comune e quindi costante possiamo trovare ed astrarre nel procedere lento e inesorabile dell'esistenza dell'uomo, ciò risiede nelle forme che l'attività di scelta economica ha assunto nel tempo, nelle funzioni cioè, che da sempre sono state messe in opera per raggiungere il soddisfacimento dei bisogni. Esse sono: la produzione, lo scambio, il consumo." Cfr. R. FERRARIS FRANCESCHI, *L'azienda: caratteri discriminanti, criteri di gestione, strutture e problemi di governo economico*, in E. CAVALIERI, (a cura di), *Economia Aziendale. Vol. I*, Giappichelli, Torino 2000, pp. 10-11.

3. Sottolinea Dwight Waldo "Historically, public administration has had a role in every important field of endeavour: agriculture, mining and metallurgy, commerce and manufacturing, medicine, transportation, engineering, education. [...] Even art has, historically, a close association with public administration." Cfr. D. WALDO, *The enterprise of public administration: a summary view*, Chandler & Sharp Publishers Incorporated, Novato 1980, p. 25.

4. Si può citare, quale esempio, l'evoluzione della civiltà persiana e della sua struttura amministrativa. In tal senso Farazmand evidenzia che la storia della burocrazia persiana ha le sue origini già nel 6.000 a.C. e che il suo sviluppo è proseguito fino al 600 d.C. e ha rappresentato un importante – pur se non particolarmente noto – contributo allo sviluppo della cultura amministrativa a livello mondiale. "While the city states of Athens and Sparta were busy discussing alternative forms of political systems, Persians were already administering with high managerial efficiency the largest and mightiest empire the ancient world had ever seen." Cfr. A. FARAZMAND, *Administration of the Persian achaemenid world-state empire: implications for modern public administration*, «International Journal of Public Administration», 1998, pp. 25-86; A. FARAZMAND, *Ancient Civilization and Public Administration*, «Public Administration Quarterly», vol. 26, 3/4, 2007, pp. 10-279.

5. In tal senso Karl "Historians of the field have tended to look to Woodrow Wilson's "The Study of Administration" as the opening statement. The year was 1887". Cfr. B.D. KARL, *Public Administration and American History: A Century of Professionalism*, «Public Administration Review», vol. 36, 5, 1976, pp. 489-503. Si rimanda anche al contributo originale di Wilson W. WILSON, *The Study of Administration*, «Political Science Quarterly», vol. 2, 2, pp.197-222.

6. Cfr. L.E. LYNN, *The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For*, «Public Administration Review», vol. 61, 2, 2001, pp. 144-60.

7. Evidenzia Mosher "Among the many occupational and professional fields with which it grew up in this country, public administration was thus unique in many respects [...] it was for the most part an American invention, indigenous and *sui generis*. [...] the subject as one for science study was largely ignored in the century following the drafting of the Constitution." Cfr

cludere gli importanti contributi della letteratura politico-normativa sviluppatesi in Europa in tempi antecedenti. Si pensi, ad esempio, alla produzione normativo-istituzionale dell'Impero Romano o al contributo del cameralismo centro europeo⁸.

L'attuale filone di studi in tema di pubbliche amministrazioni deve essere quindi interpretato come il risultato di un processo complesso, articolato e condizionato dalle influenze di diverse culture. Questo connobbe un momento di profonda discontinuità sul finire dell'Ottocento⁹, a causa dall'avvento della burocrazia organizzata che si sostituisce ad un modello di governo in cui il potere dei funzionari pubblici derivava dal legame con una persona (il sovrano, l'imperatore) o con gruppi di potere (*spoils system*¹⁰).

Sebbene quindi, sia necessario ampliare la prospettiva oltre la visione retrospettiva, è indubbio che solo dal tardo Ottocento è riconoscibile lo studio cosciente e sistematico della materia. Per tale ragione, il presente capitolo presenterà una ricostruzione dei "paradigmi" emersi dal XIX secolo e si focalizzerà su tre fasi principali. La prima abbraccia il periodo che, dalla nascita degli stati democratici, arriva fino alle riforme anni Settanta e Ottanta e viene convenzionalmente definito della

F.C. MOSHER, *American Public Administration: Past, Present, Future*, University of Alabama Press, Tuscaloosa 1975, pp. 7-8. In tal senso anche Martin "The birth of public administration is well established in American academic folklore. [...] Many [scholars] accept that the "self-aware" study of the field began with Woodrow Wilson's 1887 article." Cfr. D.W. MARTIN, *Déjà Vu: French Antecedents of American Public Administration*, «Public Administration Review», vol. 47, 4, 1987 pp. 297-303.

8. M. R. RUTGERS, *Beyond Woodrow Wilson. The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective*, «Administration & Society», vol. 1997 29, 3, 1997, pp. 276-300.

9. Cfr. O. HUGHES, *Public Management and Administration*, Palgrave MacMillan, Hampshire 2003, pp. 16 e ss.

10. Lo *spoils system* rappresenta una metodologia di allocazione degli incarichi amministrativi che conferisce una preminenza della politica rispetto alla componente amministrativa. Alla maggioranza politica, infatti, è riconosciuta la possibilità di riassegnare i ruoli nell'amministrazione permettendo di affidarli a soggetti con cui esiste un legame fiduciario. Il rapporto quindi, è "sbilanciato" a favore della politica, specie quando la pratica dello *spoils system* si estende a gran parte dell'organigramma e non solo alla più ristretta cerchia dei dirigenti in posizione apicale. L'applicazione di questo principio produsse effetti negativi poiché, oltre alla profonda discontinuità nella gestione delle amministrazioni e organizzazioni pubbliche, favorì l'emersione di meccanismi clientelari e paternalistici. L'avvio di questa pratica è spesso ricondotto all'attività politica di Andrew Jackson a cui è spesso attribuita la definizione "*to the victor belong the spoils*". Cfr. C.J. FRIEDRICH, *The Rise and Decline of the Spoils Tradition*, «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», 189, 1937, pp. 10-16

“*Old public administration*” o “modello tradizionale burocratico”¹¹. La seconda, invece, comprende i decenni in cui il settore pubblico è stato trasformato in senso *neomanageriale*¹² in accordo con le visioni del *New Public Management*¹³ e del *Reinventing Government* negli USA¹⁴. La terza, attualmente in divenire, è caratterizzata dai processi di revisione critica del *New Public Management* (NPM) e dall’affermarsi di nuove visioni teoriche quali la *Public Governance* e il *Neo-Weberian State*.

11. Cfr. P. DUNLEAVY, C. HOOD, *From old public administration to New Public Management*, «Public money & management», vol. 14, 3, 1994, pp. 9-16.

12. Nella letteratura relativa al settore pubblico, i termini “*public management*” e “*public administration*” (e in tempi più recenti *public governance*) sono utilizzati talvolta come sinonimi, talvolta come sostituti e talvolta con un rapporto di dipendenza (es. il *management* come parte della più ampia *public administration*). Tali distinzioni, che hanno interessato numerosi autori e hanno caratterizzato ampie parti della letteratura di *public sector*, rianimate in modo particolare dal *managerialismo*, presentano un’indubbia utilità descrittiva e razionalizzatrice della conoscenza, ma sono caratterizzate da approcci arbitrari e parziali. Nel presente lavoro si definirà il *New Public Management* con l’espressione *neomanagerialismo*, al fine di identificarlo in modo univoco nel multiforme panorama della letteratura di *public sector*. Per approfondimenti si legga L.E. LYNN, *Public management: old and new*, Routledge, New York 2006.

13. Le diverse correnti teoriche che hanno delineato le riforme del settore pubblico nella seconda metà del Novecento presentavano, quale elemento di comunanza, la volontà di superare il precedente paradigma. Questo era identificato con il modello burocratico descritto da Weber e riconducibile a una serie di elementi (verticalità della gerarchia, rigidità, centralità delle regole) che ne descrivevano i confini. Cfr. C. HOOD, *Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains*, «International Public Management Journal», vol. 3, 1, 2000, pp. 1-22.

14. In tal senso si può fare riferimento al noto contributo di David Osborne e Ted Gaebler. Focalizzando la crisi vissuta dalla pubblica amministrazione americana rilevano: “Alla fine degli anni Ottanta, la rivista Time titolava: La pubblica amministrazione è morta? Agli inizi degli anni Novanta sembra che, per molti americani, la risposta al quesito sia sì. Le scuole pubbliche americane sono le peggiori al mondo. Il sistema sanitario è sfuggito ad ogni forma di controllo. [...] La fiducia nella pubblica amministrazione è scesa a livelli record. [...] Ciononostante, esiste ancora speranza. Lentamente, silenziosamente, lontano dai riflettori stanno emergendo nuovi modelli di istituzioni pubbliche. Sono istituzioni snelle, decentralizzate ed innovative. [...] Sono il nostro futuro”. Cfr. D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*. Garzanti Libri, 1995.